HISTOIRE
DU
GOUVERNEMENT
PARLEMENTAIRE
EN FRANCE

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH, 1.

HISTOIRE

DU

GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE EN FRANCE

— 1814-1848 —

PRÉCÉDÉE D'UNE INTRODUCTION

PAR

M. DUVERGIER DE HAURANNE

TOME PREMIER

PARIS

MICHEL LÉVY FRÈRES, LIBRAIRES-ÉDITEURS

RUE VIVIENNE, 2 BIS

1857

PRÉFACE

Ce n'est point sans intention qu'en tête de ce livre je place le mot *parlementaire*, préférablement au mot *représentatif*, plus habituellement employé. Il y a trente ans, quand nous opposions le gouvernement représentatif à la monarchie absolue, chacun entendait un système de gouvernement dans lequel la nation, par l'intermédiaire d'Assemblées librement élues, et délibérant librement, exerce une action prépondérante sur la direction et sur la gestion de ses affaires. Aujourd'hui la confusion a passé des idées dans le langage, et on prononce les mêmes mots sans y attacher le même sens. Ainsi tout le monde, ou peu s'en faut, se dit partisan du gouvernement représentatif; mais ne vous en tenez pas là; demandez qu'on s'explique, et bientôt vous entendrez l'un soutenir gravement que le gouvernement représentatif était plein de vie, sous l'ancien régime, et qu'il a péri le 20 juin 1789, avec la distinction des trois ordres; l'autre affirmer que Napoléon Bonaparte a l'honneur d'en avoir doté la France pour la première fois en l'an VIII, et que les constitutions consulaire et impériale en offrent le plus parfait modèle. Le gouvernement parlementaire, au contraire, a l'honorable

privilége d'être en butte à la haine, aux injures, aux sarcasmes de tous les ennemis de la liberté politique, quelle que soit leur origine ou leur nuance. A ce titre, il a des droits incontestables à la préférence de ceux qui croient que la liberté politique est une bonne chose, et qui espèrent qu'elle n'a pas disparu pour toujours du sol de la France.

Il n'est d'ailleurs point vrai que le mot de gouvernement parlementaire soit d'invention nouvelle, et qu'on s'en soit servi seulement en 1838 ou en 1839. Il a été plus d'une fois prononcé ou écrit en 1789 par Mirabeau, et, en 1814, MM. Comte et Dunoyer l'employaient habituellement dans le *Censeur*. Quant à l'idée exprimée par ce mot, il suffit, pour prouver qu'elle n'est pas neuve, de la définition qu'on en donne. Ce qui caractérise, dit-on, le gouvernement parlementaire, et ce qui le distingue essentiellement du gouvernement représentatif ou de la monarchie constitutionnelle, c'est que le parlement y est investi de la prépondérance et y possède ce que les publicistes modernes ont appelé LE DERNIER MOT. S'il en est ainsi, on nomme aujourd'hui *gouvernemeut représentatif* ce que nous nommions *gouvernement consultatif* en 1830, et *gouvernement parlementdire* ce que nous nommions *gouvernement représentatif*. Mais peu importent les mots, pourvu qu'on s'entende sur les choses. Le gouvernement parlementaire est donc celui où, en cas de conflit entre les pouvoirs établis par la constitution, le dernier mot appartient au parlement, c'est-à-dire à la nation dont le parlement est ou doit être la représentation. J'accepte la définition, et je me borne à rappeler que c'est précisément pour faire triompher l'idée à laquelle on assigne une origine si récente que la Chambre des députés a fait, en 1830, sa mémorable adresse, et que, le 27 juillet, la révolution a éclaté. La Chambre des députés, en 1830, ne songeait

point à détrôner Charles X, et Charles X ne voulait pas supprimer la Chambre des députés. Mais Charles X croyait et disait que, comme roi, il devait avoir le dernier mot; la Chambre des députés croyait et disait que le dernier mot appartenait, non pas à elle, mais au pays légalement consulté : c'est sur cette question que la lutte s'engagea et que le coup d'État eut lieu. Si l'on veut, d'ailleurs, remonter plus haut, et prendre la peine de lire quelques-uns des débats les plus fameux de l'Assemblée constituante, on trouvera que le gouvernement parlementaire, c'est-à-dire le gouvernement où le roi doit céder au vœu du pays, régulièrement constaté par une élection générale, avait alors pour défenseur, non-seulement Mirabeau, mais encore Cazalès. Certes, la prérogative royale n'avait pas d'appui plus ferme que Cazalès; mais Cazalès était aussi loyal, aussi éclairé qu'éloquent, et, en acceptant le principe du gouvernement représentatif, il en acceptait franchement les conséquences.

Pour ma part, je dois l'avouer, sur cette question comme sur beaucoup d'autres, je pense exactement aujourd'hui ce que je pensais en 1830. Je n'ai jamais aimé, je n'aime pas le pouvoir absolu ; mais je le comprends; je comprends qu'avec plus ou moins de succès, pour un temps plus ou moins long, on puisse éteindre dans un pays toute vie politique, étouffer tout esprit de résistance, supprimer ou annuler toute liberté. Ce que je ne comprends pas, c'est qu'on ait l'étrange idée d'accorder à un peuple la liberté des élections, la liberté de la tribune, la liberté de la presse, à condition qu'il ne s'en servira pas, ou qu'il s'en servira inutilement; c'est qu'on mette ainsi dans la main des citoyens une arme puissante et redoutable, en les avertissant d'avance qu'on les traitera comme s'ils étaient désarmés; c'est, en un mot, qu'on donne la forme et les attributs du gouvernement parlementaire,

sans en donner la substance. Ce n'est ni pour amuser quelques oisifs, ni pour satisfaire la vanité de quelques orateurs ou de quelques écrivains qu'on rassemble des électeurs, qu'on nomme des députés, qu'on livre à la discussion publique, non-seulement toutes les lois, mais encore tous les actes du gouvernement; c'est pour introduire graduellement dans la législation les opinions dominantes dans le pays et pour faire arriver à la direction des affaires de l'État les hommes qui représentent le mieux ces opinions. Et, quand la machine politique est précisément organisée en vue de ce résultat, quand il n'est pas un de ses rouages qui n'y concoure, pas une de ses forces qui n'y pousse, on veut séparer la fin des moyens, l'effet de la cause, et, après avoir fermé toutes les soupapes, arrêter brusquement la machine en plein travail! Autant vaudrait défendre à l'eau de couler après lui avoir ouvert passage, au canon de partir après y avoir mis le feu.

Encore une fois, aux nobles agitations des gouvernements libres on peut préférer la régularité mécanique et le calme extérieur des gouvernements absolus; on peut penser que les luttes électorales, les débats parlementaires, les discussions de la presse, ont plus d'inconvénients que d'avantages, et que les peuples n'ont rien de mieux à faire que de confier à un seul homme le soin de leurs destinées. Mais dire à un peuple qu'il nommera ses représentants, que ceux-ci discuteront librement ses affaires, qu'ils exprimeront sur les hommes, aussi bien que sur les choses, sa manière de penser, mais qu'en définitive son avis ne prévaudra pas, parce qu'il n'est pas assez éclairé pour comprendre ses intérêts, c'est méconnaître la nature humaine, prendre les hommes pour des abstractions, et donner infailliblement le signal des révolutions. Tout au plus cela serait-il possible dans un pays où la liberté des

élections, la liberté de la presse, la liberté de la tribune, n'existeraient que de nom. Du moment que les élections sont autre chose qu'un simulacre, et les Assemblées autre chose qu'une décoration de théâtre, il faut nécessairement donner à la nation, légalement consultée, la voix prépondérante. Si on ne la lui donne pas, elle la prend.

Entre le gouvernement parlementaire et le gouvernement absolu, il n'y a donc rien que des combinaisons factices, incohérentes, dangereuses, des combinaisons qui conduisent fatalement aux coups d'État ou aux insurrections. Je suis d'ailleurs fort loin de me faire illusion sur les dispositions actuelles de la France. Autant le gouvernement parlementaire était en honneur il y a vingt ans, autant il est aujourd'hui en défaveur. Aux yeux de bien des gens, il a le plus grand, le plus impardonnable des torts, celui d'être tombé. Or, quand un gouvernement tombe, en France, beaucoup de ceux qui croyaient l'aimer découvrent tout à coup qu'ils se trompaient, et qu'ils avaient, sans que personne s'en doutât, un autre amour au fond du cœur. Les yeux de ces sortes de gens se sont donc dessillés à la clarté des événements, et tous les vices du gouvernement parlementaire, toutes les vertus du gouvernement absolu, leur ont apparu soudainement. Une seule chose les étonne et les humilie, c'est qu'ils aient pu s'abuser si longtemps sur leurs propres dispositions, et célébrer comme le chef-d'œuvre de la science politique ce qui, bien évidemment, n'en est que le rudiment informe; mais ils se souviennent d'avoir lu quelque part qu'une faute, si grave qu'elle soit, est à peu près expiée quand on a le courage de s'en accuser, et, comme ce courage ne leur manque pas, ils sont en paix avec eux-mêmes.

Ce n'est pas tout. Nous avons, en France, l'esprit plus logique que la conduite, et nous aimons à démontrer que

ce qui arrive devait fatalement arriver, et que chaque fait est le résultat nécessaire d'un fait antérieur, chaque idée la conséquence rigoureusement déduite d'une première idée. C'est ainsi que, pendant trente ans, de savants docteurs s'étaient appliqués à nous prouver que, depuis Charlemagne, tout avait tendu, en France, les événements comme les lois, les hommes comme les choses, à l'établissement de la monarchie représentative, et que, instruments aveugles de la Providence, la noblesse et le tiers état, le clergé et la magistrature, les rois et les ministres de toute époque, y avaient également travaillé. Aujourd'hui d'autres docteurs, ou les mêmes, veulent bien prendre la peine de nous démontrer que, loin d'avoir ses racines dans le passé, la monarchie représentative est en opposition formelle avec les traditions, avec les mœurs, avec l'esprit de la nation française ; que cette nation, quand on ne lui a pas fait violence, n'a jamais eu que deux aspirations, l'unité et l'égalité ; qu'après tout, enfin, le Consulat, l'Empire même, n'ont fait qu'achever et consolider l'œuvre de l'Assemblée constituante. Et comme, si l'on choisit bien, l'histoire a des faits pour tous les systèmes, des arguments pour toutes les thèses, ces nouvelles conclusions de l'histoire de France ont tout naturellement remplacé les précédentes.

Quand je lisais, il y a vingt ans, que l'histoire de France devait nécessairement avoir la Charte de 1814 pour couronnement, et que Louis XI, Henri IV, Richelieu, Mazarin, Louis XIV même, avaient été, sans le savoir et sans le vouloir, les collaborateurs de Louis XVIII, je ne laissais pas d'en être un peu surpris, bien que cela flattât mon opinion. Je présume que les partisans du régime actuel n'éprouvent pas une moindre surprise quand on leur dit que ce régime est le produit naturel des idées et des écrits du dix-huitième siècle, et que l'Assemblée constituante en est la mère lé-

gitime. Cependant cela s'écrit tous les jours, et il n'est pas absolument impossible que quelques personnes le croient.

Quoi qu'il en soit, si l'on enlève au gouvernement parlementaire son origine historique, on ne peut pas lui enlever trente-quatre ans d'existence, dans un siècle qui n'en compte pas encore soixante. Mais, nous dit-on, c'est là précisément ce qui vous condamne. Ce gouvernement de votre choix, vous l'avez eu, vous avez cherché à l'établir; ni les écrivains, ni les orateurs, ni les hommes d'État, ne vous manquaient ; la France, vous vous en vantez, vous était favorable et se croyait au port; aucune catastrophe extérieure, aucune grande guerre n'est venue interrompre votre travail; et pourtant vous n'avez pas réussi. Nous n'avons pas réussi ! cela est vrai. Qui donc a réussi, en France, depuis un siècle? Un gouvernement, un seul, peut dire : Je réussirai ; aucun n'a le droit de dire : J'ai réussi. Dans l'ordre des idées, le concours reste donc ouvert, non-seulement entre les principes de l'ancienne monarchie et les principes de 1789, mais encore entre les diverses conséquences que l'on peut tirer des uns et des autres, entre les applications variées qu'on peut en faire. Comme l'a si bien dit M. Mignet : « Nous vivons dans un pays où depuis bientôt trois quarts de siècle tout arrive, mais où tout passe, qui revient de tout, mais qui revient à tout. » Pourquoi, à une époque quelconque, la France ne reviendrait-elle pas aux idées qu'elle a si récemment abandonnées? Pourquoi, après d'autres essais, ne voudrait-elle pas essayer encore une fois d'une forme de gouvernement sous laquelle elle a vécu libre et prospère? Et, s'il en était ainsi, ne serait-il pas fâcheux d'être pris au dépourvu? Ne serait-il pas utile, au contraire, d'avoir par avance mis à nu les ressorts, étudié le jeu, observé les mouvements de la vieille machine constitu-

tionnelle? Que l'on regarde le gouvernement parlementaire comme bon ou mauvais, il a tenu, il tient encore, dans l'histoire de l'Europe moderne, une place considérable. Comment, dès lors, serait-il indifférent de savoir quelle est son origine, sur quels principes il repose, par quelles phases il a passé, quelles transformations il a subies, quels obstacles il a rencontrés, contre quels écueils il s'est brisé? A-t-il péri par ses vices propres ou par la faute des hommes; parce qu'on a abusé des libertés qu'il donnait, ou parce qu'on a voulu retirer ou restreindre ces libertés? ou bien est-il simplement tombé par un concours fâcheux et accidentel de circonstances imprévues? Assurément tout cela mérite examen, et, s'il n'appartient pas aux contemporains de prononcer le jugement définitif de l'histoire, il leur appartient du moins d'en rassembler les matériaux et de le rendre ainsi plus éclairé et plus sûr.

C'est là ce que je me propose de faire, non par une polémique inopportune, mais par le récit des faits et des discussions auxquelles ces faits ont donné lieu dans les Chambres ou hors des Chambres. Je sais que, tout en m'efforçant de rester impartial, j'aurai peine à me défendre d'une certaine prévention en faveur des opinions qui sont les miennes, et des hommes qui ont défendu ces opinions. Cependant, qu'il me soit permis de le dire, pour être juste envers la Restauration, je n'ai ni effort à faire ni souvenir de jeunesse à écarter. Quand, à la fin de 1815, mon père, qui n'aimait ni l'Empire ni l'Empereur, fut nommé député, à Rouen, par le parti royaliste, je sortais du collége, et tout naturellement les opinions de mon père étaient les miennes. Loin d'avoir, comme tant d'autres, de la répugnance, de l'aversion pour la famille des Bourbons, j'étais donc fort disposé à regarder le rétablissement de cette famille comme un bonheur pour la France; et, jusqu'au

27 juillet 1830, même quand je rédigeais le *Globe* avec mes amis, même quand je faisais partie avec eux de la société *Aide-toi, le ciel t'aidera*, j'ai toujours désiré que les nouvelles idées et la vieille famille pussent contracter une union féconde et durable. A mon sens, la question de dynastie n'était pas la principale, et personne n'avait le droit de faire courir à la France les hasards d'une révolution, uniquement pour substituer un nom propre à un autre. La question principale, la seule question digne qu'on y sacrifiât quelque chose, était celle des institutions. Si la famille qui régnait alors voulait accepter et pratiquer sincèrement les institutions parlementaires, il ne me paraissait ni honnête ni utile d'agir contre elle et de chercher à la renverser. Si, comme beaucoup le prévoyaient, elle essayait, par violence ou par ruse, de rompre le pacte qu'elle avait juré, elle se déclarait elle-même incompatible avec la France, et son renversement devenait légitime.

Malheureusement, on le sait, l'événement donna raison à ceux qui croyaient à cette incompatibilité, et le contrat qui unissait la France nouvelle à la vieille dynastie fut déchiré, dans un jour de démence, par celui qui avait le plus d'intérêt à le maintenir. Je n'ignore pas qu'après avoir, pendant vingt ans, passé condamnation sur cet acte de Charles X, une fraction du parti royaliste prétend aujourd'hui faire reviser le procès, et que les ordonnances de Juillet trouvent d'ardents apologistes, même parmi ceux qui protestent contre le coup d'État du 2 décembre.

Pour ma part, je suis plus que jamais convaincu que la France, en présence de ses droits méconnus, de ses libertés supprimées, de son honneur outragé, n'avait pas deux partis à prendre, et qu'elle a répondu comme elle devait répondre à une provocation aussi insensée que coupable : je suis convaincu que, dans ses effets comme

dans ses causes, la Révolution de 1830 a été la plus juste, la plus nécessaire, la plus salutaire des révolutions, et que le gouvernement né de cette révolution était le plus conforme aux vœux et aux intérêts de la France. Ceux qui, après avoir concouru à cette grande œuvre, la renieraient aujourd'hui seraient bien injustes envers eux-mêmes, et il devrait être permis de leur rappeler l'exemple d'un homme d'État qui, à la fin d'une longue et noble carrière, a emporté dans la retraite l'estime respectueuse de tous les partis. « Ce que j'ai fait en 1830, disait, l'an dernier, le duc de Broglie dans son discours de réception à l'Académie, ce que j'ai fait, je le ferais encore. » Et les applaudissements qui ont salué cette généreuse déclaration ont prouvé que, dans l'Assemblée devant laquelle il parlait, il n'était pas seul de son avis.

A vrai dire, l'histoire du gouvernement parlementaire en France, se sépare en deux portions bien distinctes, dont la Révolution de 1830 est le point culminant. En 1814, on voit ce gouvernement passer de la théorie à la pratique, de l'état révolutionnaire à l'état légal, et prendre une forme régulière; puis on le voit, un jour de crise, au 20 mars 1815, obtenir l'adhésion plus ou moins sincère de ses adversaires les plus déclarés, du comte d'Artois et de Napoléon, des ultra-royalistes et des bonapartistes. Quelques mois plus tard, après un grand désastre, on le voit chanceler un moment, puis se rasseoir, et, dans une lutte étrange, conquérir ses principes les plus essentiels, par la main de ceux-là mêmes qui, jusqu'alors, lui ont été hostiles, et qui bientôt s'efforceront encore de le détruire. On le voit ensuite, du 5 septembre 1816 au 15 février 1820, surmonter la plupart des obstacles que lui opposent des passions fort diverses, et doter la France d'une législation sage et libérale. Survient alors un de ces crimes qui, par un juste décret de la Providence, nuisent à

la cause qu'ils veulent servir, et favorisent la cause qu'ils veulent perdre. Bien qu'innocente de ce crime commis en son nom, la liberté en porte la peine, et le gouvernement parlementaire décline et s'obscurcit pour se relever plus fort et plus brillant en 1827, quand la France, réveillée d'un long assoupissement, comprend enfin où on veut la conduire. A partir de ce jour, la lutte décisive s'engage entre le principe parlementaire et le principe monarchique, entre la prépondérance des Assemblées représentatives et la prépondérance du roi, et la nation, légalement consultée, se prononce pour le principe parlementaire et pour la prépondérance des Assemblées législatives. C'est alors qu'au lieu d'accepter, comme la Charte lui en fait une loi, l'arrêt souverain de la nation, le roi tente de casser cet arrêt par la force, et que la force, à laquelle il fait appel, se retourne contre lui.

En 1830, le gouvernement parlementaire, après bien des épreuves, bien des combats, bien des vicissitudes, a donc remporté une victoire complète, et la première période de son histoire est terminée. Alors commence la seconde, celle des difficultés intérieures qu'il rencontre, des déchirements qui s'opèrent dans son sein, des fautes auxquelles il se laisse entraîner, des accidents qui le surprennent et qui l'ébranlent, enfin de sa chute.

Il est bien évident que l'histoire du gouvernement parlementaire ne serait pas complète si l'on négligeait cette seconde période, complément nécessaire de la première. J'essayerai aussi d'en raconter et d'en expliquer les événements principaux, si j'en ai la force et le temps ; mais je ne puis me dissimuler que, d'année en année, ma tâche deviendra plus difficile. De 1814 à 1830, je n'ai été mêlé aux événements politiques que d'une manière indirecte. De 1830 à 1848, je n'ai pas cessé de faire partie de la Chambre des députés, et je me suis associé, quelquefois

peut-être avec trop d'ardeur, aux luttes constitutionnelles des partis et aux passions que ces luttes tendent à développer. Saurai-je m'affranchir suffisamment des souvenirs qu'elles m'ont laissés, des émotions qu'elles m'ont données, des préventions qu'elles ont créées dans mon esprit? Je le désire et je l'espère. Si, comme on le dit, le temps se mesure moins sur le nombre des années que sur le nombre des événements et des sensations, il faut reconnaître que nous sommes séparés de nos anciennes luttes parlementaires par un intervalle assez long pour en pouvoir parler avec sang-froid et impartialité. Quand, d'ailleurs, on considère le résultat auquel elles ont abouti, personne n'a lieu d'être bien fier, et, s'il était un parti ou un homme qui se vantât de n'avoir point commis de faute, ce parti ou cet homme ferait preuve de plus d'orgueil que de bon sens. Pourquoi ne pas dire toute la vérité? Le gouvernement de 1830, ministère et opposition, ne s'est point assez inquiété de ce que sentaient, de ce que pensaient, de ce que voulaient les masses populaires. C'est ainsi que le terrain s'est trouvé miné sous nos pieds, tandis que nous combattions à armes courtoises, et que nous sommes arrivés, les yeux fermés, à une catastrophe inattendue pour tout le monde, pour ceux-là mêmes qui l'ont faite et qui en ont profité. Quand les gouvernements absolus périssent de cette façon, personne ne peut s'en étonner. Les gouvernements libres ont le devoir et le moyen d'être plus clairvoyants et plus prévoyants. Mais, même dans les gouvernements libres, on est quelquefois enclin à se laisser aveugler par le succès et à s'endormir au sein de la puissance. Il arrive alors que, de peur d'aller trop vite, on prend le parti de ne pas marcher du tout, et qu'entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés, on finit par mettre une distance telle, qu'ils se perdent de vue. Il suffit alors d'un accident et d'une étincelle pour que l'explosion ait lieu.

Quoi qu'il en soit, si nous avons marché dans des voies diverses, et si, aujourd'hui encore, nous pouvons différer sur l'appréciation de tel ou tel incident parlementaire, il n'en est pas moins certain que nous avions le même but, et que nous avons péri ensemble pour la même cause. Sans prétendre absorber dans une unité factice des diversités naturelles et légitimes, nous devons donc nous comprendre, nous respecter les uns les autres, et ne pas donner à nos adversaires communs le pitoyable spectacle d'une guerre civile posthume. C'est là, je le déclare d'avance, le sentiment qui me guidera, et l'on ne me verra point imiter ceux qui, dans les souvenirs d'une époque déjà si loin de nous, ne cherchent qu'un nouvel aliment pour de vieilles rancunes, qu'un nouveau prétexte pour d'absurdes récriminations.

Il me reste à dire pourquoi, au lieu d'entrer tout de suite en matière, j'ai cru devoir faire précéder d'une introduction le récit que j'entreprends. Ainsi que je le disais tout à l'heure, la Charte de 1814 contient la première organisation réelle et pratique du gouvernement parlementaire; mais la Charte de 1814, qu'on aime à se figurer comme sortant toute rédigée du cerveau de Louis XVIII, est, au contraire, le résultat et en quelque sorte le résumé d'idées antérieurement émises et de systèmes déjà produits. Il m'a donc paru curieux et utile de rechercher ces idées, d'étudier ces systèmes, non-seulement dans les constitutions votées par les grandes Assemblées de la Révolution, mais encore dans les discussions préliminaires, et de saisir ainsi à leur origine, de suivre dans leurs phases diverses les questions principales qui, pendant plus de trente années, ont agité et divisé les hommes et les partis politiques. Je croyais d'abord que, pour ce travail, un demi-volume suffirait; soit par ma faute, soit par celle du sujet, j'y ai consacré un volume tout entier. C'est, je le sens, un

inconvénient dans un temps où les questions de doctrine constitutionnelle préoccupent fort peu le public, et où l'on demande, chaque soir, ce que l'on a fait à la Bourse, au lieu de demander, comme il y a quelques années, ce que l'on a fait à la Chambre. Mais, à défaut de ce résumé, j'aurais dû, chaque fois qu'une question importante se présentait, revenir en arrière et rappeler d'anciens débats. Mieux valait peut-être, dans l'intérêt du récit principal, donner plus d'étendue à l'Introduction.

Je dois, d'ailleurs, beaucoup de remercîments aux personnes d'opinions diverses qui ont bien voulu me faire part de documents inédits et me permettre de puiser à des sources nouvelles. Ainsi mon ami, M. le comte Beugnot, m'a donné communication, non-seulement de la partie inédite des Mémoires de son père, mais encore de plusieurs documents d'un haut intérêt, entre autres des extraits de la correspondance des préfets et des bulletins que M. Beugnot, directeur général de la police, du 13 mai au 1er décembre 1814, mettait chaque jour sous les yeux du roi Louis XVIII; M. Forgues, légataire et dépositaire des mémoires de M. de Vitrolles, m'a permis d'en prendre connaissance; et, tout dernièrement, la famille du marquis de la Maisonfort m'a accordé la même faveur; enfin, le digne héritier du nom de M. Laîné, M. l'amiral Laîné, mon ancien collègue, m'a confié une pièce fort importante, écrite tout entière de la main de M. Laîné, et relative à l'Adresse de 1813. D'autres communications qui m'ont déjà été faites, ou qui me sont promises, compléteront, pour les volumes suivants, les renseignements que fournissent, à ceux qui veulent prendre la peine de les lire, les pièces officielles, les mémoires déjà publiés, les débats parlementaires, les journaux, les revues et les brochures. Ce n'est, je le sens, qu'après avoir compulsé avec soin, avec scrupule, tous les documents dont l'accès n'est pas

interdit, qu'un écrivain qui respecte le public et qui se respecte lui-même a le droit d'écrire l'histoire et de hasarder un jugement sur les hommes et sur les choses. S'il se trompe dans ce jugement, au moins faut-il qu'il donne le moyen de le réformer, en faisant connaître exactement, impartialement, les faits sur lesquels il l'appuie. Ce n'est point là de l'indifférence, c'est de la justice, et, pour être juste, on n'en reste pas moins fidèle à son opinion.

A vrai dire, si j'éprouve une crainte, ce n'est pas que ceux qui voudront bien me lire mettent mon opinion en doute. En publiant, en 1857, un livre où il sera facile de reconnaître et de signaler les idées, les sentiments de 1830, je sais, au contraire, à quoi je m'expose, et peut-être à quoi j'expose mes amis. On ne manquera pas de s'étonner qu'après les dures leçons de l'expérience il se trouve encore une poignée d'hommes assez aveugles pour ne pas voir la lumière, assez étrangers à leur pays et à leur temps pour s'acharner à la poursuite d'une chimère, et pour former, au milieu de la satisfaction générale, une petite tribu de mécontents. Il est même possible qu'on aille jusqu'à prétendre que leurs regrets sont factieux, leurs désirs séditieux, et qu'ils n'ont pas le droit d'espérer que le peuple, dont pourtant la souveraineté est officiellement reconnue, exigera et obtiendra un jour le retour à des institutions libérales et parlementaires. Si c'est là un crime, je suis tout prêt à *plaider coupable,* comme disent les Anglais, et j'attends mon châtiment. Quand la gloire de certains conventionnels que l'on vit, dix ans après avoir tué un roi, se précipiter dans les antichambres d'un empereur, inspire à plus d'un sectateur, jadis fervent, du gouvernement parlementaire une si noble émulation, peut-être, après tout, n'est-il pas d'un trop mauvais exemple que quelques hommes, arrivés aux portes de la vieillesse, gardent les opinions de leur jeunesse, et prouvent ainsi que ce n'est ni par ambition

ni par intérêt qu'ils les ont professées et défendues. S'ils se sont trompés, l'avenir le dira. En attendant, dans le triste naufrage de leurs idées et de leurs espérances, il leur reste une grande consolation, celle de sentir que l'opinion publique ne les confond pas avec ceux qui combattaient naguère à leurs côtés et que la victoire a attirés dans les rangs opposés. On n'est pas tenu, dans ce monde, de faire réussir la cause à laquelle on est dévoué; on est tenu, surtout quand elle a succombé, de l'honorer par sa conduite. Grâce à Dieu, ce devoir n'a point été méconnu, et, cinq ans après sa défaite, le gouvernement parlementaire peut encore montrer à ses adversaires comme à ses partisans une phalange honorable de défenseurs désarmés, mais persévérants, et que même l'indifférence publique ne aurait ébranler. J'ai l'orgueil de croire qu'aucun de ceux qui me connaissent ne me refuse une place dans cette phalange et ne me soupçonne d'en désirer secrètement une autre. Après avoir assisté à la naissance, au développement, à la mort du gouvernement parlementaire en France, j'ignore s'il me sera donné d'assister à sa renaissance; mais j'ai la conviction profonde que, si je ne la vois pas, mes fils la verront, et que justice, alors, sera rendue à ceux qui, malgré de cruelles déceptions, n'en auront pas désespéré.

Paris, 20 avril 1857.

HISTOIRE

DU

GOUVERNEMENT

PARLEMENTAIRE

I

1789

Ouverture des états généraux. — Réponse aux détracteurs de l'Assemblée constituante. — La vieille constitution française. — Cahiers des trois ordres. — Intentions et conduite du roi Louis XVI. — La déclaration du 23 juin. — Révolution du 14 juillet. — État des opinions et des partis dans l'Assemblée. — Théorie de la division des pouvoirs. — Sieyès, Mounier, Mirabeau.

« Il y a cinquante ans, disait en 1839 M. Guizot, un noble désir vint à nos pères, celui de vivre dans un pays libre, c'est-à-dire de prendre part eux-mêmes au gouvernement de leur pays. »

C'est pour satisfaire ce désir que, le 5 mai 1789, après une lacune de cent soixante-quinze ans, les représentants librement élus des trois ordres qui composaient alors la nation se réunissaient à Versailles, à la porte du palais du roi, sous l'œil inquiet de la cour, aux acclamations d'une population ivre d'espérance et de joie, au milieu de l'attente universelle de la France et de l'Europe. Dès le lendemain, la lutte s'engageait

entre le privilége et le droit commun, entre le gouvernement absolu et le gouvernement représentatif, entre l'ancien et le nouveau régime. Trois mois après, malgré une résistance passionnée, l'ancien régime, le gouvernement absolu, le privilége, avaient succombé, et la révolution était faite.

Avant la catastrophe de 1848, quand la France possédait et aimait encore la liberté politique, à peine quelques voix isolées et sans écho osaient-elles contester les bienfaits et la nécessité de cette révolution. On regrettait, sans s'en étonner, les fautes de l'Assemblée constituante; on déplorait, sans les exagérer, les excès que, dans le cours d'une carrière longue et orageuse, elle ne sut pas toujours empêcher; mais on louait son patriotisme, on exaltait ses talents, on admirait ses vertus, on s'inclinait devant la grandeur, devant la justice de son œuvre, et c'est d'une voix presque unanime qu'on lui décernait le titre de glorieuse. Aujourd'hui l'Assemblée constituante participe au discrédit dont sont frappées toutes les idées, toutes les institutions libérales; et d'éminents publicistes veulent bien prendre la peine de nous enseigner qu'entre 1789 et 1793 il n'y a aucune distinction à faire, que l'un est à l'autre comme la cause est à l'effet, comme le principe est à la conséquence, et que le serment du Jeu de Paume équivaut à la condamnation de Louis XVI, la prise de la Bastille aux massacres de septembre [1]. C'est précisément le langage que tenaient les

[1] Nous pourrions citer le nom et le numéro du journal qui contenait, l'an dernier, cette étrange assimilation; mais ce journal ne remontait pas assez haut. Que ses rédacteurs ouvrent, à la page 190, le livre intitulé : *Du Protestantisme*, par M. Nicolas, ils y verront que, si la Terreur a été enfantée par le serment du Jeu d Paume, le serment du Jeu de Paume, en revanche, descend en ligne directe de la Déclaration de 1682.

« La Déclaration de 1682, dit M. Nicolas, passant des mains de Bossuet aux mains des Parlements et des Jansénistes, quelque effort que fissent la bonne foi et le génie de ce grand homme pour la leur disputer, devint un levier d'insurrection contre le trône, un joug de schisme pour l'Église, les marches de l'échafaud pour le meilleur des rois; elle aboutit aux sanglantes avanies du

émigrés en 1794 et 1795, quand d'Entraigues écrivait : « Nous détestons également Robespierre et Lafayette, parce qu'ils sont également coupables[1]. » Comme on a connu Lafayette et qu'on n'a pas connu Robespierre, on ne parle pas tout à fait comme d'Entraigues, mais on pense comme lui, et on ramènerait la France à 1788, si on en avait la puissance.

Néanmoins, il est juste de le reconnaître, on ne va pas encore jusqu'à prétendre que, dans l'ancien régime, tout fût pour le mieux, et que l'ordre y régnât avec la liberté. Mais on affirme hardiment que, si la vieille maison avait besoin de quelques réparations, les fondements en étaient solides, la distribution bien entendue, et qu'il était aisé, d'accord avec le roi et les ordres privilégiés, d'y introduire pacifiquement tous les changements, toutes les améliorations que demandait l'esprit du siècle. Si depuis plus de soixante ans la France, misérablement ballottée de l'anarchie au despotisme, se consume en vains efforts, c'est donc, en définitive, à l'Assemblée constituante qu'il faut s'en prendre, à cette Assemblée imprévoyante et factieuse, qui, au lieu d'aider le roi à faire le bien du peuple, sans briser la chaîne des temps, voulut, malgré les termes exprès de son mandat, se mettre au-dessus du roi, rompre avec la tradition nationale, et créer un ordre de choses tout nouveau. Dans cette prétention insensée et coupable est le germe de toutes les calamités qui ont affligé la France pendant plus d'un demi-siècle, et de celles qui, peut-être, l'affligeront encore.

Chose singulière et qui prouve à quels excès contraires l'esprit de système peut entraîner ! Il y a vingt-cinq ans, deux procès paraissaient irrévocablement jugés, celui de l'ancien régime et celui du gouvernement révolutionnaire. Tout à coup, pour se désennuyer, quelques hommes d'esprit se sont mis en

6 octobre, à la constitution civile du clergé, au sombre règne de la Convention. »

[1] Réponse du comte d'Entraigues au général Montesquiou. — Genève, 1795.

tête de réhabiliter le gouvernement révolutionnaire, de sanctifier la terreur, et de rendre aux vertus méconnues de Robespierre l'hommage d'un tendre respect. Aujourd'hui c'est le tour de l'ancien régime; et, après avoir prouvé que la guillotine n'a pas sauvé la France, il faut prouver que le serment du Jeu de Paume ne l'a pas perdue. Aux yeux de certaines personnes, nous le savons, défendre le serment du Jeu de Paume, c'est être révolutionnaire; de même que nier l'utilité de la terreur, c'est être contre-révolutionnaire, aux yeux de certaines autres personnes. Mais quel ami sincère de la liberté n'aimerait à subir alternativement ces deux épithètes avec Mounier, avec Bailly, avec Lafayette? A lire la plupart des écrivains actuels, on dirait, en vérité, que le mot de *révolution* a un sens absolu, et que, sous peine d'inconséquence, il faut aimer toutes les révolutions ou les détester toutes. Étrange confusion contre laquelle protestent la raison et la conscience publiques! Assurément, entre ceux qui glorifiaient 1793 et ceux qui décrient 1789 nous mettons une grande différence; mais, si leurs opinions ne sont pas également dangereuses, elles sont également fausses, et le bon sens universel condamne les unes aussi bien que les autres.

Il n'est, d'ailleurs, pas besoin d'un grand effort de génie pour découvrir que la paix vaut mieux que la guerre, que les réformes sont préférables aux révolutions, que des institutions lentement élaborées, selon les procédés ordinaires de la nature, sont plus vivaces et plus durables que des institutions improvisées et nées soudainement d'une pure conception de l'esprit, enfin qu'on construit plus solidement sur un terrain affermi par le temps, avec des matériaux éprouvés, que sur un terrain fraîchement remué, avec des matériaux sans consistance. Tout cela est évident de soi-même et peut se passer d'une longue démonstration. Quand donc, dans son éloquent pamphlet contre la Révolution française, Burke établit que chaque génération reçoit des générations précédentes un fonds d'idées, de règles,

d'habitudes, qui constituent une véritable richesse nationale, et quand il compare les législateurs qui répudient volontairement cette richesse à un négociant prétendant *ouvrir une maison de commerce sans capital*, Burke dit spirituellement une chose parfaitement vraie. Mais Burke, compatriote et contemporain de Hume et de Smith, ne pouvait pas ignorer que, pour aider efficacement le travail, le capital doit être réel, non fictif. Or quel capital les législateurs de 1789 avaient-ils à leur disposition et ont-ils volontairement répudié? Aujourd'hui, à soixante années de distance, il est aisé, en altérant les faits, en confondant les époques, en suppléant par l'imagination à la réalité, de construire sur le papier une prétendue constitution française, imparfaite ou dégradée dans quelques-unes de ses parties, mais ferme sur sa base, cimentée par le temps, régulière et harmonieuse dans ses lignes essentielles. Mais, en 1789, cette archéologie politique ne pouvait tromper personne. Il est sans doute certains mots que l'on retrouve à toutes les époques de notre histoire, de même que les mots de consul et de sénat se retrouvent à toutes les époques de l'histoire romaine, sans que pour cela l'idée vienne identifier la constitution de la république avec celle des empereurs. Pas plus en France qu'à Rome, ces mots, pris à diverses dates, n'ont la même signification, et à ceux qui lui enjoignaient de respecter la vieille constitution de la France, l'Assemblée constituante pouvait répondre par un seul mot : Laquelle?

Pour justifier l'accusation d'avoir injustement et violemment détruit la vieille constitution de la France, au lieu de l'améliorer, les nouveaux avocats de l'ancien régime sont tenus d'établir contre l'Assemblée constituante les trois choses que voici :

D'abord, que la vieille constitution existait réellement, et qu'elle pouvait, au moyen de sages réformes, s'approprier aux idées, aux besoins, aux intérêts de la France nouvelle ;

Ensuite, que l'opinion de la France, telle qu'elle était écrite

dans les cahiers des trois ordres, contenait, au moins sur les points principaux, la solution du problème et posait les bases de la conciliation désirée ;

Enfin, que Louis XVI était disposé à céder, sans contrainte, une portion du pouvoir qu'il avait reçu de ses pères, et à cesser d'être roi absolu pour devenir roi constitutionnel.

Nous n'avons certes pas la prétention d'étudier à fond et de résoudre en quelques pages ces trois questions, auxquelles suffirait à peine tout un volume. Mais, avant de juger, à notre point de vue, l'œuvre de l'Assemblée constituante, il nous paraît utile d'apprécier sa mission, et d'examiner sommairement si cette mission a été usurpée par elle, ou si la force des choses la lui a imposée. C'est ce que nous allons faire en rappelant seulement quelques faits bien connus, mais que l'esprit de parti et l'esprit de système semblent prendre à tâche d'oublier ou de dénaturer aujourd'hui.

Une constitution n'est rien, ou bien c'est un ensemble de règles écrites ou non écrites, mais claires et fixes, qui définissent nettement les attributions, les droits, les devoirs réciproques des pouvoirs politiques, et qui déterminent les rapports légaux de ceux qui gouvernent avec ceux qui sont gouvernés. Or, pour que les attributions, les droits, les devoirs réciproques des pouvoirs politiques ne fussent pas ainsi réglés en France, en 1789, il y a une raison péremptoire : c'est qu'il n'existait alors qu'un vrai pouvoir politique, la royauté. A la vérité, il avait existé jadis, sous le nom d'états généraux, un grand conseil émané de la nation, et qui, par voie de supplication dans les temps paisibles, par voie de sédition dans les temps agités, avait exercé sur les résolutions du gouvernement une certaine influence ; mais, depuis l'an 1614, ce conseil ne se réunissait plus, et le nom seul en vivait encore. Or, quand, au milieu des transformations successives que subit l'état social d'une nation, une institution se conserve, c'est à condition de se transformer elle-même et de s'adapter gra-

duellement aux idées, aux mœurs, aux besoins nouveaux de la société. Ce sont là ces institutions toujours vivantes et sans cesse renouvelées qui, selon l'heureuse expression de Burke, « ne sont jamais ni jeunes ni vieilles, et se perpétuent tout en se modifiant insensiblement, comme la race humaine. »

Mais supposez qu'au lieu de passer d'une génération à l'autre une de ces institutions se soit arrêtée tout à coup et ait dormi cent soixante-quinze ans dans le tombeau des archives nationales; puis supposez qu'au bout de cette longue léthargie on essaye de la ranimer et de la remettre sur pied, que devient alors l'idéal de Burke, cet idéal dont le Parlement d'Angleterre lui offrait l'heureux modèle? N'est-il pas évident que, privée d'air et de soleil pendant si longtemps, une telle institution n'aura plus que l'apparence de la vie? n'est-il pas évident que les racines par lesquelles elle tenait jadis au sol seront desséchées, pourries, et qu'elle ne pourra reparaître au grand jour sans se décomposer, sans tomber en poussière? A cette épreuve le Parlement d'Angleterre lui-même, ce Parlement, idole de Burke, n'eût sans doute pas résisté.

Morts depuis près de deux siècles, les états généraux ne pouvaient donc revivre en 1789, si ce n'est passagèrement et pour venir enregistrer leur propre décès. On n'en peut pas dire autant des parlements qui, depuis quelques années surtout, faisaient trop de bruit en France pour qu'on ne les considérât pas comme vivants; mais, si l'on savait qu'ils existaient, personne, pas même le roi ni les parlements eux-mêmes, ne savait exactement ce qu'ils étaient. Comme pouvoir judiciaire, ils rendaient des arrêts que le roi pouvait prévenir en évoquant l'affaire, ou casser, une fois rendus, s'ils n'étaient pas de son goût; comme pouvoir politique, ils enregistraient les édits et avaient ce qu'on appelait le droit de remontrance. Mais il restait à connaître la nature, la portée, la limite de ce droit, et c'était entre le roi et les parlements le sujet de conflits sans mesure et sans terme. La question n'était pourtant pas de celles

qui s'ajournent ou qui s'éludent. Les treize parlements de France, et notamment le Parlement de Paris, étaient-ils autorisés à refuser péremptoirement, et chacun pour son compte, l'enregistrement des édits qui leur paraissaient contraires, soit aux coutumes générales ou locales, soit aux intérêts bien entendus du pays? Le roi, en cas de refus, avait-il le droit non-seulement d'exiger l'enregistrement, mais de suspendre le cours de la justice, d'exiler les parlements, d'emprisonner ceux de leurs membres qui avaient encouru son déplaisir? Dans le premier cas, un corps dont les membres achetaient leurs charges, au lieu de les tenir de l'élection, devenait portion intégrante du pouvoir législatif, et la France possédait, sans en nommer un seul, treize états généraux au petit-pied; dans le second cas, le roi était maître absolu de la France.

A vrai dire, au point de vue de la justice et du droit, les deux prétentions étaient également exorbitantes, également absurdes. Le Parlement avait raison contre le roi, quand il lui disait « que la monarchie française serait réduite à l'état de despotisme s'il était vrai que les ministres, qui abuseraient de l'autorité du roi, pussent disposer des personnes par les lettres de cachet, des propriétés par des lits de justice, des affaires civiles et criminelles par des évocations et cassations, et suspendre le cours de la justice par des exils ou des translations arbitraires[1]. » Le roi avait raison contre le Parlement, quand il répondait « que les membres du Parlement n'étaient point les vrais interprètes du peuple, et que les administrations provinciales étaient plus propres qu'eux à faire connaître les vœux et besoins des provinces[2]. » Aussi la nation, qui assistait au débat sans qu'il lui fût permis d'y prendre part, prêtait-elle son appui tantôt à l'un, tantôt à l'autre des combattants, selon qu'elle y était poussée par la passion ou par l'intérêt du moment.

[1] Arrêté du Parlement de Paris, séant à Troyes. — 27 août 1787.

[2] Réponse du roi à la cour des aides. — 1787.

Malheureusement elle n'y gagnait rien, et c'est presque toujours à ses dépens que le roi et le Parlement faisaient la paix. Si, en effet, le Parlement essayait, dans l'intérêt public, d'attaquer des abus chers à la cour et de mettre un frein à l'arbitraire royal, le roi, qui voyait dans cette tentative un attentat à son autorité, résistait avec énergie et faisait capituler le Parlement. Si, au contraire, dans son intérêt particulier ou dans celui des ordres privilégiés, le Parlement défendait quelque inégalité, quelque immunité onéreuse pour le peuple, et à laquelle le roi voulait mettre fin, le roi, qui ne se sentait pas atteint dans sa prérogative, cédait sans trop de peine. En définitive, tout aboutissait donc à un compromis, dont le roi dictait les conditions et dont l'intérêt public faisait les frais.

Jusqu'à ces derniers temps, on avait été disposé à croire que, si, au sommet de l'État, tous les éléments d'une constitution libre avaient successivement disparu, il en était autrement dans les provinces, et que là, dans une foule d'institutions locales, d'origine et de nature diverses, la vraie liberté avait trouvé un refuge. C'était, on s'en souvient, le thème favori des partisans de l'ancien régime, celui qu'ils développaient avec amour, quand ils voulaient mettre la vieille France en face de la France nouvelle. Aujourd'hui cette ressource même leur manque, et, dans un des plus beaux livres qui aient honoré notre époque, un homme, que personne assurément n'accusera d'esprit révolutionnaire, M. de Tocqueville, vient de démontrer péremptoirement qu'excepté dans le Languedoc il ne restait pas en France, au dix-huitième siècle, une seule des libertés provinciales et locales si souvent opposées à l'esclavage actuel des départements et des communes. Il y avait bien dans les pays d'élection, c'est-à-dire dans les trois quarts de la France, une multitude de pouvoirs divers, entremêlés, enchevêtrés les uns dans les autres, et qui, au premier coup d'œil, pouvaient donner l'idée de plusieurs forces se modérant réciproquement et se faisant équilibre; mais, en y regardant

de plus près, il était aisé d'apercevoir que ces pouvoirs, soit qu'ils fussent héréditaires, soit qu'ils émanassent d'un simulacre d'élection, soit qu'ils se fussent constitués à prix d'argent, n'étaient plus que les débris de pouvoirs tombés, sans autorité, sans influence même, et dont la prérogative se réduisait à quelques distinctions honorifiques et pécuniaires. Derrière ces fantômes qui s'agitaient et brillaient dans quelques salons, apparaissait le pouvoir réel, sous la figure simple et grave de l'intendant, délégué du roi et de son conseil, à qui appartenait tout entier le gouvernement des provinces, des villes et des villages. Impôts, milice, travaux publics, maintien de l'ordre public, soulagement des pauvres, assolement des terres et améliorations agricoles, tout était de son ressort, tout aboutissait à lui et en dérivait. Quelquefois même, sous divers prétextes, il dessaisissait la justice ordinaire, et on voyait l'intendant du roi, assisté de quelques gradués à son choix, juger des procès civils ou prononcer, en cas d'émeutes, les peines les plus graves, la peine des galères et même la peine de mort[1].

La tutelle était donc complète, aussi complète qu'elle l'est aujourd'hui, et certainement plus vexatoire. Quant aux magistrats qui, sous le nom de gouverneurs, de maires, de consuls, de syndics, conservaient certaines attributions traditionnelles et nominales, ils pouvaient quelquefois gêner l'intendant et faire obstacle au bien, jamais empêcher le mal, ni protéger le droit contre l'arbitraire administratif.

Il est pourtant juste de reconnaître que, sous le règne bienveillant de Louis XVI, deux tentatives avaient été faites pour rendre quelques libertés aux provinces et pour reporter un peu de vie aux extrémités; l'une en 1775, par Turgot, quand Louis XVI croyait encore pouvoir réformer pacifiquement son royaume; l'autre en 1787, par Brienne, quand déjà se faisait

[1] *L'ancien Régime et la Révolution*, par Alexis de Tocqueville, chap. IV.

sentir le souffle de la Révolution. Mais la première de ces tentatives, simple projet de Turgot, avait échoué contre la timidité du roi, contre le mauvais vouloir de la cour, contre l'opposition présumée du Parlement; tandis que la seconde, incomplète et malhabile, n'avait guère fait que mettre en présence et en conflit tous les pouvoirs et toutes les classes. Dans les administrations provinciales de 1787, comme dans celles que Turgot méditait en 1775, il y avait, à vrai dire, plus qu'une réforme : il y avait les germes d'une révolution qui, si 1789 ne fût pas survenu, eût bientôt éclaté sous une autre forme.

Ce n'est point, au reste, de notre temps seulement, et après coup, que la vieille constitution de la France a été ainsi jugée, et en 1789 même, les hommes les plus éclairés de tous les partis savaient et disaient qu'elle n'existait plus que de nom. On récuserait peut-être l'autorité de Turgot, déclarant, dans son célèbre *Mémoire au roi*, « que tout le mal venait de ce que la France n'avait point de constitution. » On récuserait l'autorité de Necker, signalant, peu d'années après, les imperfections, les contradictions de la constitution française, « de cette prétendue constitution où aucun des pouvoirs politiques ne savait *le commencement de ses droits, ni le terme de sa puissance.* » On récuserait l'autorité de Mounier, établissant en fait et en droit, par l'histoire et par le raisonnement, qu'avant la Révolution « rien n'était réglé en France, ni les droits de la couronne ni ceux du peuple, et qu'il n'y avait ni vrai gouvernement ni vraie liberté. » Mais ce langage n'est pas seulement celui des hommes qui, à une époque quelconque, ont voulu, aimé, servi la Révolution; c'est aussi celui de ses adversaires les plus prononcés, de ceux qui, à toutes les époques, l'ont combattue et maudite.

Ainsi, après avoir vivement attaqué l'arrêté du conseil qui accordait au tiers état une double représentation, après avoir protesté contre toute intention d'admettre les états généraux

au partage de la puissance législative, Calonne, dans la lettre qu'il adressa au roi, en février 1789, n'hésitait pas à reconnaître « que les lois fondamentales de la monarchie, c'est-à-dire celles qui doivent régler les rapports entre celui qui gouverne et ceux qui sont gouvernés, ne formaient point en France un code visible, authentique, invariable, et que, sur les droits du roi, comme sur ceux du peuple, sur l'ordre et la formation des assemblées nationales comme sur les attributions des corps judiciaires, sur les bornes du pouvoir d'imposer comme sur la liberté de représenter, en un mot sur les parties les plus essentielles du droit public et sur les points cardinaux de la constitution, il n'y avait que confusion, contradiction, incertitude. » Ce qu'il y a de plus curieux, c'est que, tout en blâmant ceux qui voulaient alors faire table rase, Calonne suivait leur exemple et proposait, à son tour, un plan de constitution tout nouveau.

Plus tard, dans des mémoires où l'Assemblée constituante n'est point ménagée, Rivarol écrivait les lignes suivantes : « On est forcé de convenir que les rois, afin d'accroître leur puissance, passaient leur vie à empiéter sur les priviléges de la noblesse et du clergé, et, d'un autre côté, que, pressés par des besoins sans cesse renaissants, ils aliénaient leur puissance pour de l'argent toutes les fois qu'ils en trouvaient l'occasion. Il résultait de là qu'il y avait lutte perpétuelle entre les pouvoirs et que personne n'était à sa place. Le roi usurpait, le clergé et la noblesse usurpaient, les parlements usurpaient, et les uns et les autres appelaient successivement le peuple à leur aide. C'est dans cette action du monarque et dans cette réaction des corps que consistait, depuis huit cents ans, le gouvernement de la France. »

Mais, de tous les écrivains révolutionnaires ou antirévolutionnaires, celui qui a le plus vigoureusement démontré qu'avant 1789 la France n'avait pas de constitution véritable, c'est Montlosier, dans ses *Mémoires* d'abord, puis dans son

livre *De la Monarchie française*. Montlosier, qui, vers la fin de sa vie, se rangea sous un autre drapeau, n'avait alors abandonné aucune de ses vieilles doctrines, de ses vieilles préventions. Pour lui, le gouvernement aristocratique était encore l'idéal des gouvernements, et la nuit du 4 août apparaissait à son esprit « comme un brigandage, comme une orgie, comme une bacchanale d'insensés et d'ivrognes[1]. » Il faut pourtant voir avec quelle verve impitoyable il met en pièces cet amalgame incohérent de ruines et de reconstructions qui formait, avant 1789, l'édifice de la constitution; « singulier édifice, que le silence et le repos pouvaient seuls maintenir, et qui devait s'écrouler au premier bruit et au premier mouvement. » Il faut voir avec quelle vigueur il démontre qu'il y avait plusieurs droits publics pour autoriser les résistances, aucun pour régler les prétentions respectives, et que, chaque pouvoir ayant le moyen d'entraver, non de faire, à la force seule appartenait, en définitive, le gouvernement de la société. Et ce qu'il y avait de plus étrange, selon Montlosier, c'est que les divers pouvoirs ne savaient pas à quoi s'en tenir sur eux-mêmes, et qu'en consultant leurs propres déclarations, on y trouvait les diversités, les contradictions les plus flagrantes. Les rois avaient successivement déclaré, selon les circonstances, selon l'intérêt du jour, que leur puissance était illimitée, et qu'elle était limitée par les lois fondamentales; qu'ils ne pouvaient imposer le peuple sans son consentement, et que ce consentement n'avait rien de nécessaire; que, pour être valables, les lois devaient être librement enregistrées par les parlements, et qu'ils pouvaient se passer de cet enregistrement. Les parlements avaient successivement déclaré qu'ils étaient les successeurs, les héritiers légitimes des parlements des barons, et qu'ils n'étaient que des commissions judiciaires; qu'ils avaient le droit d'arrêter l'exécution des édits royaux, et

[1] *Mémoires*, p. 235, 240.

qu'ils n'avaient que le droit de remontrance. Un jour donc, le roi cassait les actes du Parlement; un autre jour, le Parlement cassait les actes du roi, et, dans la lutte qui s'engageait ainsi entre les deux pouvoirs, le succès de la veille ne garantissait nullement celui du lendemain. Les états généraux enfin, avant leur suppression, avaient successivement déclaré que leur vote était obligatoire et qu'il ne l'était pas; qu'ils participaient à la puissance législative et qu'ils étaient de simples pétitionnaires. Tel était, en définitive, l'état de la France, que depuis longtemps les vieilles institutions n'étaient plus que des noms, des ombres, des images mortes, et que partout il y avait des apparences, au lieu de réalités. « On a bien tort de dire, ajoutait Montlosier, que la France, en 1789, n'avait point de constitution : elle en avait huit ou dix, entre lesquelles chacun restait maître de faire un choix. Est-ce le despotisme qu'on préférait? Il est préconisé partout. Est-ce une monarchie tempérée? *Le roi est dans l'heureuse impossibilité de toucher aux lois fondamentales*. Craint-on l'autorité d'un sénat? *Le roi est seul législateur : si veut le roi, si veut la loi*. Au contraire, veut-on voir un corps intermédiaire entre le monarque et le peuple? On n'a qu'à choisir entre le Parlement, les états généraux et la cour des pairs[1]. »

Il n'est pas un écrit de Mallet-Dupan où l'on ne trouve la même condamnation de l'ancien régime, et la même conviction qu'il était impossible de le faire durer : « Ceux qui se rattachent à la vieille constitution, écrivait-il dans le *Mercure*, en octobre 1791, oublient que cette constitution, si jamais elle exista, ne peut être considérée que comme une hypothèse, et que le fanal en est éteint dans les brouillards épais de nos lois confuses et de nos usages contradictoires. »

A tous ces témoignages, il faut en ajouter un plus concluant encore, celui du journal qui, pendant toute la durée de l'Assem-

[1] *De la Monarchie française*, t. II, p. 125.

blée constituante, ne cessa pas un seul jour de la décrier, de l'insulter, de la tourner en ridicule. Les *Actes des Apôtres*, après avoir, dans leur dernier numéro, examiné les causes véritables de la Révolution, et fait un tableau peu flatté de l'ancien régime, les *Actes des Apôtres* se demandaient à leur tour ce qu'était la vieille constitution de la France, et démontraient que c'était le chaos : « Dans cette constitution si vantée, disaient-ils, chaque ordre, dont la réunion formait le corps législatif, avait le *veto* l'un sur l'autre ; ensuite venait le *veto* du pouvoir exécutif ; après quoi, il fallait passer par le *veto* ou l'enregistrement des treize parlements, des douze chambres des comptes et des douze cours des aides, formant le pouvoir judiciaire ; on y joignait encore le *veto* de trente administrations provinciales. Aussi les chances de rejet d'une loi étaient incalculables. Voilà pourtant ce qu'on appelait monarchie tempérée ! oh ! très-tempérée, sans doute, puisqu'elle ne pouvait aller qu'avec des lettres de cachet ou des lits de justice, comme on le vit de 1758 à 1788 ! » Les auteurs des *Actes des Apôtres* concluaient de là que, sous une telle constitution, ni le roi, ni les ministres, ni le peuple, n'étaient libres, et qu'il était souverainement absurde de vouloir la maintenir ou la rétablir.

Il faut dire toute la vérité. En 1789, la vieille constitution était un mot dont se couvraient, pour échapper aux réformes nécessaires, ceux qui possédaient d'injustes priviléges ou qui vivaient d'abus invétérés. La vieille constitution, c'était, pour la cour, le pouvoir attribué au roi de faire et d'appliquer la loi sans contrôle et sans résistance ; d'intervenir dans l'administration de la justice, au gré des courtisans, par des arrêts d'évocation, de cassation, de surséance ; de mettre, non sur la nation tout entière, mais sur telles ou telles fractions de la nation, des taxes arbitraires, et d'en distribuer le produit à qui bon lui semblait. C'était, pour les parlements, le droit héréditaire ou vénal de rendre la justice, et celui de participer souverainement, par l'enregistrement des édits, à la législation et au

gouvernement de la France. C'était, pour la noblesse et le clergé, la division permanente de la nation en deux nations distinctes, l'une faite pour commander, l'autre pour obéir; l'une investie de prérogatives et d'immunités profitables, l'autre accomplissant laborieusement toutes les fonctions sociales et chargée de tous les fardeaux. Et, si les écrivains du tiers état se permettaient de demander comment le même mot pouvait avoir tant de significations diverses et couvrir tant de prétentions contradictoires, on voulait bien reconnaître que tout n'était pas très-clair, ni parfaitement coordonné dans la vieille constitution; mais, cette concession faite, on n'en continuait pas moins à la déclarer sainte, et à frapper d'anathème les impies qui osaient y porter la main.

Sur la première question, celle de savoir si, en 1789, la France avait une constitution, nous croyons pouvoir répondre qu'elle n'en avait pas, ou que, si elle en avait une, elle se résumait tout entière dans un mot : l'omnipotence royale, contrariée quelquefois, jamais entravée, et s'exerçant au centre du royaume par le moyen d'un conseil et d'un ministre principal, dans les provinces, par l'intermédiaire des intendants et des subdélégués. Or c'est précisément cette sorte de constitution dont la France ne voulait plus.

Mais, dit-on, si les vieilles institutions avaient péri, il en était autrement des vieux éléments sociaux, des éléments qui jadis avaient produit ces institutions, et qui, conservés ou légèrement modifiés, pouvaient en produire de nouvelles. Il n'y avait plus d'états généraux en 1789, mais il y avait encore une noblesse, un clergé, un tiers état, que le roi avait bien voulu consulter sur les réformes à opérer dans son royaume, et qui avaient librement émis leurs avis dans des cahiers, monuments éternels de sagesse et de modération. De quel droit, à quel titre les représentants, séparément élus, de la noblesse, du clergé, du tiers état, ont-ils renversé les barrières qui les séparaient, foulé aux pieds leurs cahiers, et, malgré les ordres du

roi, malgré le vœu de deux ordres sur trois, constitué une France toute nouvelle ? Là est le crime véritable de l'Assemblée constituante, celui dont ne pourront jamais l'absoudre ni ses talents ni ses bonnes intentions.

Avant de chercher, dans les cahiers mêmes dont on se prévaut, la justification de l'Assemblée constituante, il convient d'examiner si, en effet, les vieux éléments sociaux étaient, en 1789, ce qu'ils avaient été jadis. Or, ici encore, le livre que nous avons déjà cité, le livre de M. de Tocqueville, ne laisse rien à apprendre. Autrefois, la noblesse avait obtenu, par concession ou par force, des priviléges, des immunités en échange de certaines fonctions qui lui étaient particulièrement attribuées et de certains services qu'elle rendait à la société; mais les progrès de la puissance royale l'avaient successivement déchargée de ces fonctions, dispensée de ces services, sans lui enlever en même temps les avantages qui en étaient le prix. Quelquefois même la noblesse avait vu ses avantages croître en raison inverse de ses services. Ce n'était donc plus une aristocratie, c'était une caste inutile à la communauté, et pourtant dotée, à ses dépens, de priviléges pécuniaires et honorifiques; une caste naissant, se mariant, vivant à part, et ne se mêlant à ses concitoyens que pour les opprimer ou les pressurer dans leurs biens, dans leur travail, dans leurs personnes. Non, certes, que dans la noblesse il n'y eût, en 1789, de grandes âmes, des cœurs généreux, des esprits éclairés; mais, quand une caste existe dans un pays, il n'appartient pas à quelques vertus personnelles d'en changer le caractère.

On sait d'ailleurs que, même au temps de sa puissance, jamais la noblesse française n'avait songé à accomplir le premier devoir d'une véritable aristocratie, celui de donner au peuple des guides et des appuis éclairés, indépendants, désintéressés, et que c'est à la guerre seule qu'elle avait demandé ses titres. Pouvait-on espérer qu'au temps de son déclin elle ferait mieux, et qu'on la verrait tout à coup se transformer et prendre

l'aristocratie anglaise pour modèle? L'eût-elle voulu, la nation n'aurait pas cru à sa bonne volonté; mais elle ne le voulait pas, ainsi que le prouve toute sa conduite. « La noblesse, disaient encore, en octobre 1791, les *Actes des Apôtres*, oublie que le progrès des lumières et des richesses avait créé une nouvelle noblesse, bien plus active que la première, celle de l'éducation et des propriétés, noblesse dont l'influence se faisait sentir partout et tous les jours, tandis que celle des armes était devenue à peu près nulle... Du moment que les gentilshommes français eurent cessé de poudrer leurs pieds sur le champ de bataille pour venir poudrer leurs cheveux dans un cabinet de toilette, et qu'ils eurent substitué des boudoirs et des salons dorés à leurs mâchicoulis et tourelles, dès ce moment, disons-nous, la noblesse n'exista plus que dans les livres, et l'Assemblée nationale, en la supprimant, ne fit que proclamer un fait, au lieu d'annuler un droit. »

La noblesse, ainsi que le dit justement M. de Tocqueville, avait donc perdu tout ce qui pouvait la faire respecter, conservé ou augmenté tout ce qui devait la faire haïr; et ses priviléges, au lieu d'apparaître comme le prix d'un service, apparaissaient à tous les yeux comme une faveur inique conférée à quelques individus. Il serait injuste de porter un jugement aussi sévère sur le clergé, dont les priviléges pouvaient être considérés comme la rémunération légitime d'un service. Il restait à savoir si la forme sous laquelle il recevait cette rémunération était la meilleure, si la quotité n'en était pas excessive, si la répartition en était équitable. Toujours est-il que le clergé remplissait des fonctions importantes, respectables, et satisfaisait à un des grands besoins de la société. Mais, si, à une autre époque, le clergé avait été un pouvoir politique, il avait cessé de l'être; et l'esprit du temps, après avoir consacré l'affranchissement du pouvoir temporel, tendait manifestement à la séparation de l'Église et de l'État. Il était donc impossible de comprendre pourquoi, à quel titre, le clergé

pouvait prendre, dans l'organisation politique de la France, la place qu'il y occupait jadis, quand le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel, quelquefois unis, plus souvent divisés, se faisaient réciproquement contre-poids, et concouraient à maintenir l'État en équilibre. Bien évidemment c'était ailleurs, désormais, que les contre-poids devaient être cherchés, et par d'autres moyens qu'il convenait de maintenir l'équilibre.

En 1789, le clergé, comme pouvoir politique, n'était donc plus qu'une réminiscence des temps passés; et la preuve, c'est qu'il se séparait en deux portions, non-seulement distinctes, mais hostiles l'une à l'autre; le haut clergé, qui, par ses habitudes, par ses mœurs, par ses immunités, se rattachait à la noblesse; le bas clergé, qui s'identifiait avec le tiers état, dont il partageait les idées, les sentiments et même les passions.

Le tiers état, comme Sieyès l'a si bien dit, c'était la nation, moins la noblesse. Depuis la plus riche bourgeoisie des villes jusqu'aux plus pauvres paysans des campagnes, le tiers état renfermait donc la France presque entière dans son vaste sein. Pour dire ce qu'était le tiers état en 1789, il faudrait parcourir tous les degrés de l'échelle sociale à partir de la noblesse, entrer dans les salons, dans les comptoirs, dans les boutiques, dans les ateliers, dans les chaumières, et y saisir les besoins, les sentiments, les désirs qui s'y manifestaient à la veille de la Révolution. C'est ce qu'a fait M. de Tocqueville, avec une sévérité peut-être excessive pour les prétentions de la bourgeoisie, avec une juste compassion pour les souffrances des paysans. Il y avait sans doute, avant la Révolution, une portion de la bourgeoisie qui, dépouillée de ses vieilles franchises, ne songeait qu'à pénétrer par quelque côté dans le corps de la noblesse, qu'à obtenir ou à acheter de petites places auxquelles certaines exemptions ou certaines distinctions étaient attachées; qu'à prendre, enfin, sa part des avantages qui lui étaient refusés. Mais la bourgeoisie n'était ni une caste comme la noblesse, ni un corps politique comme le clergé; et

si par une de ses extrémités elle touchait à la noblesse, par l'autre elle plongeait jusqu'au fond des masses populaires. Malgré l'égoïsme imprévoyant de quelques-uns de ses membres, tous les griefs, toutes les plaintes, trouvaient donc en elle un écho, et c'est dans ses rangs que s'élaboraient surtout les idées, les théories qui devaient bientôt pénétrer dans la législation et renouveler la face du monde. Quand telle était l'avant-garde du tiers état, et quand derrière cette avant-garde se pressait une masse d'hommes éclairés sur leurs droits, irrités par leurs souffrances, par quel moyen espérait-on refaire le tiers état de 1614, ce tiers état si soumis et si humble? En 1614, le président de l'ordre de la noblesse avait pu, sans étonner personne, repousser comme un outrage, comme une insolence, la requête par laquelle les députés du tiers état suppliaient le clergé et la noblesse de vouloir bien les traiter *en frères cadets*. Peut-être, en 1789, se fût-il trouvé encore des gentilshommes assez orgueilleux pour s'indigner d'une telle requête; mais, à coup sûr, il ne se fût pas trouvé un seul bourgeois assez modeste pour la présenter.

Il en était donc des éléments de la vieille constitution comme de la vieille constitution elle-même : le mot subsistait, non la chose; et, derrière les barrières artificielles qui séparaient les trois ordres, un grand travail d'assimilation se faisait sourdement. Malheureusement ce travail s'arrêtait à ces barrières mêmes, et moins les anciennes lignes de démarcation avaient de raison d'être, plus ceux dont elles flattaient l'orgueil mettaient d'ardeur à les maintenir. En même temps qu'on se rapprochait, qu'on se confondait presque sur plusieurs points essentiels, sur un autre point, auquel la nation tout entière attachait une importance capitale, on était plus séparé que jamais. C'est ce que prouve jusqu'à l'évidence la lecture des cahiers des trois ordres, de ces cahiers où, dit-on, l'assemblée nouvelle devait et pouvait trouver sa règle de conduite. Relativement à certaines questions qui intéressent au plus haut

degré la liberté et la dignité humaine, l'accord était complet, et c'est presque d'une voix unanime que le clergé, la noblesse et le tiers état demandaient :

Que les lettres de cachet fussent supprimées et la liberté individuelle garantie ;

Que la propriété fût inviolable et la confiscation abolie ;

Que le secret des lettres fût scrupuleusement respecté ;

Que la liberté de la presse ne fût plus subordonnée à la volonté ministérielle ;

Que l'impôt ne pût être perçu ni la loi mise à exécution sans le consentement national ;

Que les agents du pouvoir exécutif fussent responsables.

Mais, on le sait, il ne suffit pas de proclamer des libertés et des droits, pour que ces droits et ces libertés existent réellement ; il faut encore les mettre sous la protection d'institutions assez larges pour qu'ils puissent s'y développer, assez fortes pour les garantir de toute atteinte. Or, ici, l'accord disparaissait entièrement. Les cahiers demandaient généralement que le gouvernement de la France ne cessât pas d'être un gouvernement monarchique ; que la personne du roi demeurât inviolable et sacrée ; que le roi fût chef du pouvoir exécutif, et que la loi ne pût se passer de sa sanction. Ils demandaient, d'un autre côté, que les états généraux, investis du pouvoir législatif, fussent permanents ou au moins périodiques. Mais, avant d'organiser les pouvoirs nationaux, il fallait constituer la nation elle-même, et savoir si elle serait une ou multiple, et si les vieilles distinctions d'ordres et de classes prendraient place dans le code nouveau, ou en seraient bannies pour toujours. Or, sur cette question, la plus grave, la plus délicate de toutes, le dissentiment était absolu. Les cahiers du tiers état, sans en excepter un seul, voulaient que la division par ordre cessât d'exister. Les cahiers de la noblesse, à peu d'exceptions près, voulaient que la division par ordre subsistât. Les cahiers du clergé se partageaient

entre les deux opinions ou indiquaient un terme moyen, celui du vote par tête sur les matières d'intérêt général, et par ordre sur les matières qui intéressaient particulièrement chacune des classes de la société; et, loin de se borner là, le désaccord s'étendait à toutes les questions analogues.

Entraînés par le courant des idées nouvelles, le clergé et la noblesse ne refusaient pas de renoncer à leurs immunités pécuniaires, et de participer, dans une certaine mesure, aux charges publiques; mais le clergé et la noblesse regardaient comme sacrés, comme inviolables, les autres priviléges, dont une longue possession les avait investis. Tout au plus le clergé, dans sa générosité, consentait-il à diminuer les priviléges de la noblesse, et la noblesse à réduire les priviléges du clergé. Quant à leurs avantages propres, chacun des deux ordres entendait les défendre à outrance, et même obtenir pour eux une consécration nouvelle. Ainsi, dans la plupart de ses cahiers, le clergé revendiquait pour la religion catholique le monopole du culte public et le monopole de l'instruction, tandis que dans quelques-uns des siens la noblesse demandait le maintien des distinctions les plus blessantes entre les nobles et les roturiers: les nobles conservant, par exemple, le droit exclusif de chasser, et celui de porter des armes.

Maintenant que l'on veuille bien ouvrir au hasard quelques-unes des innombrables brochures qui parurent en 1788 et 1789, et l'on verra que ce débat entre la noblesse et le tiers état, entre le privilége et le droit commun, était précisément celui qui échauffait les cœurs, qui agitait les esprits, tandis que les questions de pure organisation politique les laissaient en général froids et indécis. De là l'énorme succès des deux écrits publiés en 1788 par l'abbé Sieyès, l'*Essai sur les priviléges* et *Qu'est-ce que le tiers état?* On ne saurait nier que ces écrits ne soient l'œuvre d'un esprit ferme, précis, pénétrant; néanmoins, quand on les lit aujourd'hui, on a quelque peine à comprendre l'admiration qu'ils inspirèrent; mais ils répondaient au besoin,

à la passion du moment, et, aux yeux des contemporains, l'abbé Sieyès avait le mérite de poser plus nettement et de résoudre plus hardiment que personne la grave question du jour, celle qui mettait la France en feu. La logique de l'abbé Sieyès ne s'arrêtait pas en chemin, et le vote par tête, dont se contentait l'opinion publique, était loin de lui suffire. « Tout privilége, disait-il, a nécessairement pour objet ou de dispenser de la loi, ou de donner un droit exclusif à une chose qui n'est pas défendue par la loi, c'est-à-dire, dans un cas comme dans l'autre, de frustrer les non-privilégiés. Donc la société, qui se compose presque en totalité de non-privilégiés, a des répétitions à exercer contre les privilégiés, et, au lieu d'être plus que les autres, ils doivent être moins, par de justes représailles. » Quant au tiers état, c'était « une nation complète, une nation qui ne serait pas quelque chose de moins, mais quelque chose de plus, si l'on ôtait l'ordre privilégié, » c'est-à-dire la noblesse; car, selon Sieyès, le clergé n'était point un ordre, mais un corps chargé d'une fonction publique. La noblesse, au contraire, était simplement une *excroissance* dont il importait de se débarrasser au plus tôt.

De là, Sieyès concluait que le clergé ne devait point avoir une place à part dans les états généraux, et que la noblesse n'en devait avoir aucune, tant qu'elle n'aurait pas formellement renoncé à ses priviléges. Jusque-là, il convenait d'assimiler les privilégiés aux étrangers, et de les priver, à ce titre, de tous droits politiques. Les représentants du tiers état, c'est-à-dire de la nation, n'avaient, au contraire, ni à discuter, ni à négocier avec les représentants de deux faibles coteries; ils avaient seulement à se réunir, à se compter et à se constituer en assemblée nationale.

Ainsi aux prétentions du clergé et de la noblesse le tiers état répondait par une prétention non moins absolue, et, avant même l'élection des députés aux états généraux, la lutte était nettement engagée entre deux principes, entre deux systèmes,

presque entre deux nations. Or, encore une fois, les cahiers, bien loin d'offrir un moyen de conciliation, constataient le différend et l'aggravaient; on y pouvait trouver la solution des questions déjà résolues par l'unanimité des opinions et des sentiments; on n'y trouvait pas celle des questions qui agitaient et divisaient la France. Au lieu de la paix, la guerre civile était donc dans les cahiers; et, comme, d'après la vieille doctrine constitutionnelle, chaque député était strictement lié par son mandat, la guerre civile était d'avance dans l'assemblée.

Un seul homme, le roi, par l'influence de son exemple, par le poids de son autorité, pouvait peut-être encore empêcher cette guerre d'éclater; mais, pour imposer au clergé et à la noblesse de grands sacrifices, il fallait en faire de grands soi-même. Louis XVI en comprenait-il la nécessité? et, s'il la comprenait, était-il disposé à s'y soumettre volontairement et à temps? C'est la troisième question que nous avons promis d'examiner.

Il y a quelques années, on a beaucoup dit que rien ne pouvait arrêter ni détourner le cours de la Révolution française, et qu'avant de conclure une paix plus ou moins durable il était inévitable que les systèmes, les partis, les hommes, s'usassent dans une lutte acharnée et sanglante. Aujourd'hui, par une disposition toute contraire, on semble croire que, pour échapper aux orages révolutionnaires, il suffisait de laisser le gouvernail dans les mains du roi et de s'en fier à sa sagesse. Peut-être la vérité est-elle entre ces deux opinions. Il n'est pas, en effet, impossible d'admettre qu'exercée à propos, avec habileté et vigueur, l'intervention royale eût prévenu les catastrophes et donné régulièrement à la France le gouvernement auquel elle aspirait. C'est l'avis de Necker, qui, dans son livre sur la Révolution, s'efforce d'établir qu'en 1787, au moment de l'exil des parlements, une constitution représentative, à peu près semblable à celle de l'Angleterre, eût comblé les vœux du pays. C'est aussi l'avis de Mounier, qui pense qu'en

1788 encore, après l'échec de la cour plénière, la constitution anglaise, acceptée franchement et proclamée par le roi, eût mis fin à toutes les agitations et obtenu un assentiment universel.

La question de savoir si la société française, telle qu'elle existait en 1787 et 1788, contenait vraiment les éléments de la constitution anglaise, si, par exemple la noblesse française pouvait cesser soudainement d'être une caste pour devenir une aristocratie politique, cette question, à peine entrevue par Necker et par Mounier, est trop délicate, trop douteuse, pour qu'on puisse la trancher en courant; mais, ni en 1787, ni en 1788, l'épreuve ne fut tentée, par la raison fort simple qu'en 1788 comme en 1787 le roi et la cour y étaient absolument contraires. Louis XVI, on l'a dit souvent, si Dieu l'eût fait naître dans un pays régi par la constitution anglaise, eût été le modèle des rois constitutionnels. Il n'en est pas moins vrai qu'élevé dans des idées fort différentes il regardait cette forme de gouvernement comme attentatoire aux prérogatives légitimes de la royauté et aux droits qu'il tenait de ses pères. Il lui en eût d'ailleurs coûté beaucoup de faire violence à la noblesse, à cette fidèle noblesse dans laquelle, malgré quelques écarts, il était habitué à voir l'appui et l'ornement de son trône. Sans avoir le goût du pouvoir absolu, il en professait donc les maximes, et c'est en sa présence, d'accord avec lui, que, dans la séance royale du 17 novembre 1787, le chancelier Lamoignon déclarait solennellement « qu'au roi seul appartient la puissance souveraine dans le royaume, et que le pouvoir législatif réside dans sa personne, sans limite et sans partage. » Et sur cette question de la toute-puissance royale, les princes du sang, un seul excepté, les hauts dignitaires du royaume, les gens de cour en un mot, avaient une opinion bien plus absolue encore. A vrai dire, ils assignaient une seule limite à l'autorité royale, celle de la distinction des ordres et des priviléges qui en étaient la conséquence. A cette distinction, à ces privi-

léges, le roi ne pouvait toucher. Quant au reste, il était le maître, et sa volonté faisait loi.

Par quel miracle eût-on pu, dans ce courant d'idées despotiques et aristocratiques, faire pénétrer l'idée d'un système politique qui associe le pays au pouvoir législatif, et qui soumet le pouvoir exécutif lui-même, dans la personne de ses agents, à une responsabilité sérieuse et sévère? Les grands et honnêtes ministres qui siégèrent successivement dans les conseils de Louis XVI, Turgot, Malesherbes, Necker, l'auraient bien voulu, sans doute; mais l'impossibilité du succès leur était démontrée.

C'est probablement la même impossibilité qui pesa sur Necker, quand, après avoir obtenu du roi, contre l'avis des notables, que la représentation du tiers état serait deux fois plus nombreuse que celle de chacun des deux ordres privilégiés, il n'osa pas aller jusqu'au bout et conseiller le vote par tête. Malgré les illusions de son amour-propre, Necker était trop éclairé pour ne pas comprendre que le mouvement imprimé à l'opinion publique par le coup d'État malheureux de M. de Brienne ne pouvait aboutir aux états généraux de 1614, avec leurs formes surannées et leurs distinctions injurieuses; il était trop clairvoyant pour ne pas voir que la question du vote se liait étroitement à la question du nombre, et que le clergé, la noblesse, le tiers état, n'avaient attaché tant d'importance à la seconde que parce que la première en dépendait. C'était donc ou jamais le moment de faire intervenir la puissance royale et de trancher la question dans un sens ou dans l'autre; mais, sur cette question, Necker était d'un avis, la cour d'un avis contraire, et le roi hésitait entre les deux. Sous le prétexte d'un vain respect pour l'indépendance, pour la liberté des états généraux, on prit donc le plus mauvais parti, celui de laisser la question indécise et de l'abandonner, sur tous les points du territoire, aux agitations, aux hasards d'une polémique ardente et passionnée. Dans le Dauphiné, elle fut

résolue par le patriotisme intelligent des trois ordres, qui, sous la forte direction de Mounier, se prononcèrent unanimement pour le vote par tête et procédèrent en commun à l'élection de leurs députés. Dans la Bretagne, elle donna lieu à des collisions telles, que la noblesse s'insurgea contre le règlement royal, comme elle s'était insurgée, quinze mois auparavant, contre l'exil des parlements, et qu'elle refusa d'envoyer des députés aux états généraux. Dans beaucoup d'autres provinces, elle plaça le clergé, la noblesse et le tiers état en face l'un de l'autre, comme des ennemis résolus à se livrer un combat décisif. C'est au milieu de ces querelles, de ces désordres, que les élections eurent lieu et que les cahiers furent rédigés. Nous avons dit plus haut quel en était l'esprit et combien peu ils se prêtaient à la conciliation.

Ainsi la royauté ne s'était manifestée, en 1787, que pour changer les lois de l'État et revendiquer la pleine puissance; en 1788, que pour jeter, au milieu du pays, sans tenter de les résoudre, les questions les plus irritantes : allait-elle du moins, en 1789, sortir de son indécision et porter d'un côté ou de l'autre le poids de son influence? Cela paraissait d'autant plus nécessaire, qu'abandonnée à elle-même, l'assemblée marchait fatalement à une révolution. D'après les cahiers, ainsi que nous l'avons expliqué, la noblesse presque entière et la majorité du clergé avaient mandat formel de délibérer par ordre; le tiers état tout entier, quelques députés nobles et un nombre assez considérable de députés ecclésiastiques, avaient mandat formel de délibérer par tête. Point d'arrangement possible si chacun restait fidèle à son mandat. Dans cette étrange situation, le roi avait à choisir entre trois partis : il pouvait renvoyer l'assemblée devant le pays, et faire procéder, d'après d'autres règles, à des élections nouvelles; il pouvait ordonner purement et simplement le vote par tête, ainsi que le demandaient le tiers état tout entier et une portion du clergé et de la noblesse; il pouvait décider, ainsi que le conseillait l'évêque de

Langres, qu'il y aurait non pas trois, mais deux chambres, et que l'une d'elles serait formée par la réunion du clergé et de la noblesse.

De ces trois partis, le premier, au milieu de l'exaltation des esprits, était dangereux et devait être écarté; quant au troisième, il paraissait avoir, en raison des circonstances, plus d'inconvénients que d'avantages. En mettant d'un côté les représentants des ordres privilégiés, de l'autre ceux du tiers état, on risquait, comme Mounier le dit avec raison, de provoquer des deux parts des résolutions extrêmes, et d'amener une lutte dans laquelle le tiers état, soutenu par le peuple, eût brisé vite et facilement la résistance des ordres privilégiés. Si, au contraire, on réunissait provisoirement en une seule chambre les représentants du clergé, de la noblesse et du tiers état, on assurait aux représentants des deux premiers ordres une influence considérable, et on donnait presque infailliblement la majorité à ceux qui voulaient fonder un gouvernement libre, sans dépouiller la royauté de ses justes prérogatives.

Le second parti, celui d'ordonner le vote par tête, était donc incontestablement le plus sage, le plus politique, le plus favorable à la monarchie, et les hommes vraiment perspicaces du parti démocratique le sentaient tout aussi bien que les amis éclairés de la monarchie. C'est pourquoi ces hommes déclaraient, par l'organe de Sieyès, que le vote par tête était une pure déception, et qu'il était intolérable d'accorder aux représentants de trois à quatre cent mille privilégiés le même nombre de votes qu'aux représentants de vingt-cinq millions de citoyens. Pour que la constitution ainsi faite fût détestable, ne suffisait-il pas, d'une part, que quelques nobles fussent élus par le tiers état; de l'autre, que quelques bourgeois ambitieux se laissassent acheter ou séduire? Si l'on voulait absolument que les représentants des ordres privilégiés prissent place dans l'Assemblée, ce devait être en raison de leur nombre, et dans la proportion d'un à cinquante

Sieyès, qui soutenait cette doctrine avec une dialectique très-serrée, changea plus tard d'avis, ou, pour mieux dire, de tactique; mais ce fut lorsque, par l'obstination de la noblesse et l'irrésolution du roi, le vote par tête était devenu le mot d'ordre de la Révolution, celui qui devait constater le triomphe du tiers état et la ruine des priviléges.

En imposant aux ordres privilégiés le vote par tête, quand ce vote était demandé par le parti constitutionnel et combattu par les logiciens du parti démocratique, Louis XVI gagnait une grande popularité, sans rien compromettre, et se plaçait à la tête de l'Assemblée. Dans tous les cas, en présence du conflit qui, le lendemain même de la séance royale, devait nécessairement éclater, il ne lui était pas permis de rester incertain et immobile. Que se passa-t-il pourtant le 5 mai 1789? Le roi parut devant l'Assemblée, déjà agitée par quelques impertinences d'étiquette et préoccupée des difficultés qu'elle prévoyait, mais pleine de foi en elle-même, animée des sentiments les plus généreux, et disposée, en grande majorité du moins, à écouter les paroles royales avec déférence et respect. Puis le roi s'assit sur son trône, et, sans dire un seul mot qui pût éclairer ou guider l'Assemblée, il protesta avec une émotion sincère de son amour pour ses peuples, laissant à son chancelier, M. de Barentin, le soin d'indiquer timidement une préférence, vague et conditionnelle, pour le vote par tête. Quant au ministre populaire, soit qu'une volonté plus forte l'eût emporté sur sa volonté, soit qu'il se flattât véritablement qu'au milieu de la confusion générale la cour, la noblesse et le peuple le prendraient pour arbitre, il présenta, avec une confiance singulière, un programme de constitution que personne, excepté peut-être son auteur, ne pouvait prendre au sérieux. D'après ce programme, les trois ordres devaient d'abord délibérer séparément, afin que les deux premiers eussent l'honneur de renoncer eux-mêmes à leurs priviléges pécuniaires. Ce sacrifice fait, les représentants des communes ne manque-

raient certes pas de rendre aux ordres privilégiés « cet hommage de reconnaissance et de sensibilité auquel nul Français ne fut jamais réfractaire; » puis ils les inviteraient à s'unir *souvent* aux représentants du peuple pour faire le bien de l'État. Or il était impossible de supposer que les représentants du clergé et de la noblesse résistassent, d'une manière absolue, à de si douces avances. La première union une fois formée, et l'habitude prise, on examinerait *avec calme*, et par commissaires, les avantages et les inconvénients de toutes les formes de délibération. Il serait facile alors de déterminer les questions qui devaient être soumises à une discussion séparée et les objets qu'il était convenable de rapporter à une délibération commune.

Voilà la petite comédie sentimentale au moyen de laquelle Necker espérait rapprocher les esprits, calmer les passions, et terminer, à la satisfaction générale, la grande querelle des ordres! Et il ne songeait même pas qu'avant le lever de la toile ceux à qui des rôles étaient destinés allaient se trouver en présence et en lutte. Il ne songeait pas que le clergé et la noblesse ne pouvaient pas faire le sacrifice de leurs priviléges avant d'avoir vérifié leurs pouvoirs, et qu'à propos de cette vérification, la question du vote par tête ou par ordre allait se poser tout de suite. Necker a, plus tard, déploré l'entêtement de la noblesse, qui, selon lui, ne comprit pas l'inutilité de la lutte et la nécessité de la résignation. Mais dans quel pays, à quelle époque, Necker avait-il vu de grands corps, des corps privilégiés, faire spontanément, bénévolement, le sacrifice de leurs priviléges? En ordonnant le vote par tête, dans la séance du 5 mai, le roi, soutenu par l'opinion publique, eût facilement triomphé des répugnances du clergé et de la noblesse. Du moment où il les laissait libres de se réunir ou de rester séparés, il donnait, sans le savoir, le signal du conflit qui devait, trois ans après, emporter la monarchie et le monarque.

On sait à quoi aboutit cette étrange imprévoyance du roi et

de ses ministres. On sait avec quelle obstination passionnée l'ordre de la noblesse persista dans ses prétentions et se refusa à toute concession, à tout arrangement, même quand le roi en exprimait le désir. On sait, en revanche, avec quelle fermeté habile et patiente les députés du tiers état surent, pendant six longues semaines, déjouer toutes les intrigues, éviter tous les piéges, se garder de toutes les imprudences, et marcher pas à pas, presque sans faire une faute, jusqu'au jour où, toujours unis en face d'un clergé et d'une noblesse divisés, ils purent, avec l'assentiment de la France, prendre une résolution définitive et se constituer en Assemblée nationale. A cette grande œuvre travaillèrent en commun des hommes qui, malheureusement, ne tardèrent pas à se diviser, Mounier, Mirabeau, Bailly, Chapelier, Barnave, Bergasse, Desmeuniers, Target, Thouret, Tronchet, Rabaut-Saint-Étienne; mais, pour être juste, il faut reconnaître qu'à Sieyès, plus qu'à tout autre, appartient l'honneur d'avoir formulé la pensée commune, et discerné le moment précis où, selon son expression, il convenait de *couper le câble*.

Après la résolution du 17 juin, le système des atermoiements, des demi-mesures, était à bout, et il fallait que le roi et son gouvernement reconnussent la révolution qui venait de s'accomplir sous leurs yeux, ou qu'ils y opposassent une tardive résistance. C'est ce dernier parti qui prévalut, et la séance royale du 23 juin fut résolue; mais, même à ce moment suprême, il y eut, dans le conseil et dans l'esprit du roi, beaucoup d'incertitude et de confusion. La première question était celle de savoir si le roi ordonnerait la réunion des ordres et le vote par tête; Necker en était d'avis, bien qu'avec des restrictions et des exceptions qui rendaient la concession peu acceptable. Ainsi, d'après le plan de Necker, les trois ordres devaient délibérer ensemble sur les affaires générales; et, en comprenant la constitution dans l'énumération des affaires générales, il semblait trancher la question dans le sens du tiers

état; mais, d'un autre côté, il maintenait la séparation des ordres et le vote distinct pour toutes les questions qui touchaient aux propriétés, au rang, aux prérogatives des deux premiers ordres, et il supprimait la publicité des séances. Son projet avait donc ce singulier résultat de condamner dans l'avenir la distinction des ordres et de la maintenir dans le présent. Or, quelle que fût la confiance de Necker en lui-même, on a peine à comprendre qu'il pût se flatter de faire accepter un tel projet, d'une part, par le roi, qui tenait essentiellement à la distinction des ordres; de l'autre, par l'Assemblée, qui, après avoir adressé une dernière sommation à la noblesse et au clergé, venait de se déclarer nationale. En supposant que le roi se résignât, il était probable que l'Assemblée persisterait. Or, dans ce cas, il ne restait plus qu'à choisir entre ces deux partis : ou bien céder à l'Assemblée, après l'avoir menacée, ou bien la dissoudre, après lui avoir donné le temps de gagner l'affection du peuple et de se préparer à la lutte.

Entre le plan projeté par Necker, à Marly, et celui que la reine et les princes firent prévaloir, à Versailles, il n'y a donc, en réalité, qu'une différence : c'est que le second était plus franc, plus net, plus logique; et, quand Louis XVI, de sa propre main, raya l'article en vertu duquel les états généraux devaient délibérer par tête sur la future constitution de la France[1], Louis XVI agit, sinon avec habileté, du moins avec sincérité, et resta fidèle à l'opinion qu'il avait toujours professée.

Quoi qu'il en soit, pendant qu'à Marly et à Versailles le roi et ses conseillers discutaient et réglaient, non sans quelques déchirements intérieurs, le mode d'existence qui serait assigné à l'Assemblée et la part de pouvoir que l'on voudrait bien lui faire, les membres de cette Assemblée, chassés par le maître des cérémonies de la salle ordinaire de leurs séances, se réunissaient au Jeu de Paume, et prêtaient, au milieu des accla-

[1] *Mémoires* de Barentin.

mations populaires, le serment de ne point se séparer avant d'avoir donné à la France une constitution. C'est dans ces circonstances que, le 23 juin, le roi, du ton d'un maître irrité, vint signifier à l'Assemblée qu'il cassait ses derniers arrêtés, et que la distinction des trois ordres, essentiellement liée à la constitution du royaume, devait être rigoureusement maintenue. Il voulait bien admettre, néanmoins, que les trois Chambres, avec l'approbation du souverain, pussent convenir entre elles de délibérer en commun sur certaines questions; mais à la condition expresse que la délibération commune ne toucherait ni aux propriétés féodales ou seigneuriales, ni aux prérogatives utiles ou honorifiques du clergé et de la noblesse, ni à la constitution des prochains états généraux. Si l'Assemblée refusait de seconder le roi, il était résolu à se considérer comme le représentant unique de ses peuples, et à faire seul le bien de la France. En conséquence, il enjoignait aux membres des états de se séparer tout de suite, et de se rendre, le lendemain matin, dans les salles affectées aux divers ordres, afin d'y commencer séparément leurs travaux.

Voilà la déclaration du 23 juin, cette déclaration qui, dit-on, devait concilier tous les esprits, donner satisfaction à toutes les prétentions légitimes, réaliser tous les vœux de la France; la déclaration devant laquelle on reproche si durement à l'Assemblée nationale de ne s'être pas prosternée tout entière. Il fallait donc qu'elle se prosternât devant les deux choses qu'elle venait combattre, devant l'inégalité des conditions et devant le pouvoir absolu : devant l'inégalité des conditions, puisque la distinction des ordres était définitivement consacrée; devant le pouvoir absolu, puisque le roi n'attribuait aux représentants de la nation qu'un avis consultatif, et n'admettait pas même la périodicité des états généraux.

Il est vrai que, pour rendre cette déclaration tolérable, le roi y renouvelait les promesses qu'il avait déjà faites à plusieurs reprises, et annonçait d'importantes réformes. Mais que valaient

ces réformes quand elles restaient subordonnées à la bienveillance personnelle du roi et à la générosité des ordres privilégiés En revendiquant pour lui-même la souveraineté absolue, et pour les ordres privilégiés l'existence séparée et les prérogatives dont ils étaient investis, le roi blessait profondément deux sentiments alors tout-puissants en France, le désir de prendre part au gouvernement, et la haine des privilèges. Bien loin de réaliser les vœux du pays, la déclaration du 23 juin était donc, sur les points les plus importants, en contradiction formelle avec l'opinion bien connue, bien constatée du tiers état tout entier, avec celle que la France avait écrite elle-même dans ses cahiers. C'était l'œuvre d'un prince bienveillant et bien intentionné, mais qui se croyait encore, malgré quelques désordres passagers, le chef d'une noblesse puissante, et le maître d'un peuple obéissant et dévoué.

On peut aujourd'hui donner un autre sens à la déclaration du 23 juin, et y découvrir tous les éléments d'une bonne et sage constitution; en 1789, personne ne s'y trompa. Accueillie avec des transports de joie par la portion de la noblesse et du clergé qui se refusait à toute concession, elle jeta la douleur et le découragement dans les rangs des vrais amis du roi, de ceux qui espéraient encore une conciliation.

« Le roi tint sa séance, dit M. de Lally-Tolendal dans le remarquable Mémoire qu'il publia à Lausanne, le 30 décembre 1789, et plusieurs vues de justice et de bienfaisance, qui peut-être n'ont pas été assez appréciées, furent annoncées de sa part; mais l'acte qui les renfermait était intitulé : *Acte des volontés du roi;* mais, avec le mot *volontés*, on entendit ceux d'*ordres*, de *défenses*, de *cassation*, retentir pour la première fois dans les états libres et généraux. On a dit que les états avaient été transformés en lit de justice; cette idée a dû se présenter à tous les esprits. »

« De toutes les fautes, écrivait Mounier, dans l'exil, en juin 1792, la plus grande fut la déclaration du 23 juin; elle venait

trop tard, et elle laissait subsister toutes les causes de guerre civile, en maintenant la division des ordres. Elle permettait de délibérer par tête, dans tous les cas où il n'y avait aucun inconvénient à délibérer par ordre. Elle exigeait la délibération par ordre dans ceux où il aurait été essentiel de délibérer par tête... Cette malheureuse idée annulait toutes les améliorations que la seconde déclaration annonçait. »

« La séance royale du 23 juin, dit, dans ses Mémoires, un des députés de la droite, le marquis de Ferrière, offrit l'odieux appareil d'un lit de justice. La déclaration ne contenta personne. Le roi parla plutôt en despote qui commande qu'en monarque qui discute, avec les représentants du peuple, les intérêts d'une grande nation. Des *je veux*, souvent répétés, choquèrent des hommes fatigués de la servitude et impatients de conquérir la liberté. »

« Six mois plus tôt, dit Rivarol, la déclaration eût peut-être empêché de désirer les états généraux; elle eut le tort de venir trop tard et d'être trop impérieuse. »

Pour faire tomber les espérances et les illusions du roi et de ses conseillers, il suffit d'une apostrophe véhémente de Mirabeau, d'une parole dédaigneuse de Sieyès, d'un vote de l'Assemblée et de quelques clameurs au dehors. Le 23 juin, le roi, assis sur son trône, avait ordonné impérieusement aux trois ordres de délibérer séparément; le 26 juin, il invitait l'ordre de la noblesse à se réunir aux deux autres ordres et à délibérer en commun. Certes, c'était pour la royauté une cruelle défaite et un grand abaissement; mais, si, par son indécision d'abord, par son imprudence ensuite, elle avait perdu toute autorité, il lui restait une influence dont elle pouvait se servir pour rapprocher les esprits, et pour constituer dans l'Assemblée un parti vraiment monarchique et national. Cela lui était d'autant plus facile, que la réunion des ordres, bien que tardive et forcée, avait produit un vif sentiment de satisfaction et fait prévaloir, presque sur tous les bancs, des idées de modération et de con-

corde. On en eut la preuve dans les choix que fit l'Assemblée pour l'organisation de son bureau, et surtout dans la désignation des membres du comité de constitution. Le parti monarchique constitutionnel avait l'avantage d'avoir alors à sa tête un homme d'un esprit droit, d'un caractère ferme, d'une probité incontestée, qui, par de grands services, avait acquis, dans l'Assemblée et au dehors, une juste popularité. Cet homme était Mounier, qui, à Vizille et à Romans d'abord, puis dans la salle du Jeu de Paume, avait le premier proclamé et fait prévaloir le grand principe qui venait de triompher. D'un autre côté, ses amis les plus intimes, Lally-Tollendal, Clermont-Tonnerre et quelques autres, avaient agi et parlé, dans la Chambre de la noblesse, de manière à mériter l'estime et la reconnaissance de la Chambre des communes. Il est très-probable, si le roi et la cour les avaient secondés, qu'autour d'eux se fussent groupés un grand nombre d'hommes encore incertains, et qu'ainsi, entre les partis extrêmes, une majorité modérée eût pu se constituer.

Malheureusement ce n'est point là le but que se proposait la cour, et on s'en aperçut promptement aux réserves, aux protestations dont beaucoup de membres de la noblesse et du clergé accompagnèrent la réunion des trois ordres. D'abord ces réserves et ces protestations furent individuelles; mais on ne s'en tint pas là, et, le 3 juillet, l'ordre de la noblesse, régulièrement convoqué, prit une délibération et signa un acte collectif à l'effet d'établir :

« Qu'il n'avait point cessé de regarder comme des maximes inviolables la distinction et l'indépendance des ordres, la forme du vote par ordre, et la nécessité de la sanction royale pour l'établissement des lois;

« Que ces principes, anciens dans les monarchies et constamment suivis dans les assemblées, étaient des points fondamentaux de la constitution qui ne pouvaient recevoir aucune atteinte, à moins que les mêmes pouvoirs qui leur avaient

donné force de loi ne concourussent librement à les anéantir

« Qu'en adhérant à la déclaration du 23 juin, pour la présente tenue d'états seulement, et sans tirer à conséquence pour l'avenir, l'ordre de la noblesse n'avait jamais entendu s'en départir;

« Qu'en conséquence, il persistait à regarder le vote séparé comme la règle, le vote commun comme l'exception. »

En même temps, et comme pour appuyer cette déclaration, la cour faisait venir des troupes de plusieurs points de la France, et les concentrait dans les environs de Paris et de Versailles.

Revenir sur les concessions du 26 juin, rompre le traité de paix conclu entre le roi et l'Assemblée, dissoudre les états généraux, et donner force de loi, par un acte royal, à la déclaration du 23 juin, voilà bien évidemment le projet qui se préparait à la cour; voilà le complot qui se tramait, sans beaucoup de mystère, et auquel s'associait, avec ostentation, la fraction la plus ardente du clergé et de la noblesse. La conséquence, c'est que tout naturellement la défiance, l'inquiétude, gagnaient les esprits les plus modérés, et que beaucoup de membres de l'Assemblée s'éloignaient des idées de conciliation auxquelles d'abord ils avaient voulu se rallier. Chaque jour, chaque heure, le parti monarchique constitutionnel, entamé des deux côtés, voyait ainsi diminuer le nombre de ses adhérents et son influence. Il avait déjà beaucoup perdu de l'un et de l'autre quand, le 12 juillet, le renvoi de Necker et les préliminaires du coup d'État détruisirent tout espoir de rapprochement, et placèrent l'Assemblée entre deux dangers, celui de périr par la force militaire et celui de se sauver par la force populaire. De ces deux dangers, le premier était le plus prochain, et ce fut, on le sait, la force populaire qui l'emporta.

Que devient, en présence de ce simple exposé, l'assertion, dédaignée il y a dix ans, sans cesse reproduite aujourd'hui, que le roi Louis XVI, même avant la réunion des états généraux, voulait donner à son peuple des institutions libres, et

que la déclaration du 23 juin contenait tout ce que la France pouvait désirer? Le roi Louis XVI voulait certainement que son peuple fût heureux, il ne voulait pas qu'il fût libre; et les Français, à cette époque, voulaient être libres. Louis XVI, d'ailleurs, n'avait ni la fermeté d'esprit ni la vigueur nécessaires pour saisir le gouvernail au milieu de la tempête, et pour prendre, à ses risques et périls, une initiative énergique. Deux fois, dans l'espace d'une année, il était sorti de ses irrésolutions habituelles : la première, le 8 mars 1788, pour briser l'indépendance des parlements et pour revendiquer la toute-puissance; la seconde, le 23 juin 1789, pour enjoindre à la nation française de rester divisée en trois ordres distincts, et pour ordonner le maintien des priviléges; et deux fois, impuissant autant qu'imprudent, il avait reculé. Or la plus pitoyable de toutes les conduites est celle qui consiste à s'avancer pour reculer, à ordonner pour se rétracter, à menacer sans frapper.

Aux détracteurs systématiques de l'Assemblée constituante nous opposons donc les affirmations suivantes, qui, selon nous, reposent sur des faits incontestables :

En 1789, la vieille constitution française était en ruines, et la tentative de la reconstruire, en réunissant ses débris épars, était une tentative impossible.

En imposant aux représentants des trois ordres des mandats et des devoirs incompatibles, les cahiers des états généraux les condamnaient à une lutte que le roi seul, appuyé sur le peuple, pouvait prévenir par une intervention vigoureuse et opportune.

Louis XVI voulait être le souverain paternel d'un peuple heureux, non le roi constitutionnel d'un peuple libre, et même pour accomplir ce dessein il manquait absolument de résolution et de persévérance.

De là cette conséquence que les députés du tiers état et ceux du clergé ou de la noblesse qui avaient reçu le même

mandat, se trouvaient fatalement placés dans l'alternative ou de vaincre la résistance des ordres privilégiés, en se constituant, avec ou sans eux, en Assemblée nationale, ou d'y céder et de se dissoudre misérablement, sans avoir rien fait pour la liberté. Que d'autres leur reprochent de n'avoir pas pris le dernier parti; pour notre part, nous les en remercions, nous les en glorifions, et nous ne doutons pas, malgré quelques retours accidentels, que tel ne soit le jugement définitif de la postérité.

Jusqu'au 14 juillet, la majorité de l'Assemblée n'avait pas fait une faute grave; mais, le lendemain du 14 juillet, elle devenait toute-puissante, et la toute-puissance, pour une assemblée comme pour un homme, est la plus dangereuse des épreuves. Si la révolution était faite, la constitution, d'ailleurs, restait à faire, et cette œuvre, toujours difficile, se compliquait encore des méfiances, des irritations, que les dernières luttes avaient soulevées. Enfin, dans les dernières années, on s'était plus occupé d'idées abstraites que d'idées pratiques, et, quand de la conception des principes il fallait descendre à leur application, on se trouvait assez embarrassé. Au milieu même de l'accord apparent qui venait de consacrer définitivement la victoire du tiers état, des tendances diverses s'étaient donc manifestées, et il avait été facile d'apercevoir le germe de graves dissentiments. Avant d'aller plus loin, il peut être utile de bien préciser ces dissentiments, et d'en rechercher l'origine. On comprendra mieux ensuite les déchirements qui suivirent et les malheurs qui en furent la conséquence.

Quand on se demande quels sont les écrivains qui, dans le dix-huitième siècle, ont exercé le plus d'influence sur les esprits et travaillé le plus efficacement à l'éducation politique de la France, deux noms, ceux de Rousseau et de Montesquieu, se présentent naturellement à la pensée. De plus, à ces deux noms justement illustres on rattache, en général, deux écoles,

l'une purement rationnelle et tendant surtout à faire prévaloir dans le monde entier le principe d'égalité, l'autre principalement historique et cherchant à quelles conditions, dans chaque siècle, et chez chaque peuple, le principe de liberté peut se développer et se fortifier. A ces deux écoles on peut enfin en ajouter une troisième, celle des économistes, préoccupés surtout d'améliorations matérielles, et consentant indifféremment à les recevoir du roi absolu ou du peuple souverain, de l'aristocratie ou de la démocratie, de la monarchie ou de la république.

Il va sans dire que chacune de ces écoles avait ses adeptes dans l'Assemblée comme dans la nation ; néanmoins, on se tromperait fort, si l'on prétendait ranger systématiquement dans l'une ou dans l'autre la plupart des législateurs de 1789. Nul doute que, pendant les années qui précédèrent la Révolution, les écrits de Rousseau et de Mably, de Montesquieu et de Delolme, de Quesnay et de Letronne, n'eussent agi sur beaucoup d'esprits ; mais leur action s'exerçait simultanément, confusément, et l'on cédait, sans le savoir, à plusieurs impulsions à la fois. Malgré leur admiration pour Rousseau, les membres de l'Assemblée constituante avaient une idée trop élevée de la nature et de la destinée humaines, pour accepter, dans toute leur rigueur, des théories qui tendaient à interdire à l'homme l'usage de ses plus nobles facultés. Ils ne croyaient pas, avec l'auteur du *Discours sur l'inégalité*, que l'homme a été créé pour vivre seul, dans les forêts, sans autre but que la satisfaction de ses besoins matériels, et que le jour où il s'avisa de construire une hutte pour s'y réfugier avec sa femelle et ses petits fut le premier jour de sa chute ; ils n'admettaient pas, avec l'auteur du *Contrat social*, que la meilleure constitution soit celle qui établit « l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté, » et que la réciprocité de tyrannie constitue la vraie liberté.

D'un autre côté, le goût de Montesquieu pour la noblesse,

pour les corporations judiciaires, pour les priviléges, nuisait, dans leur esprit, à ses vues si élevées et si profondes sur les gouvernements mixtes, et empêchait qu'ils ne s'y ralliassent complétement. Quant à cette vile doctrine de quelques économistes qui, prenant les hommes pour des troupeaux, pensent qu'ils n'ont rien à désirer quand ils sont bien nourris, bien vêtus, bien logés, si elle eût osé se produire à la tribune de l'Assemblée constituante, le mépris universel en eût bientôt fait justice. Il était réservé à d'autres temps de réduire toutes les questions à des questions de bien-être, d'enseigner aux classes pauvres, comme aux classes aisées, que s'enrichir et jouir est le but suprême de la vie, et de décerner ainsi l'empire du monde à la partie la plus basse de la nature humaine.

Néanmoins, l'idée fondamentale de chacune des trois écoles, l'idée d'égalité, l'idée de liberté, l'idée de bien-être, dégagées de leurs fâcheux accessoires, avaient envahi les esprits et les cœurs, et, s'il fût résulté de là une conciliation large et éclairée entre les trois écoles, entre les trois principes, l'Assemblée constituante se fût élevée fort au-dessus de toutes les assemblées anciennes ou modernes; mais les hommes éminents de l'Assemblée constituante n'apercevaient pas très-clairement eux-mêmes les difficultés de cette conciliation, et se contentaient d'admirer et de citer pêle-mêle Rousseau et Montesquieu, Mably et Delolme, sans se rendre un compte rigoureux des conséquences, souvent incompatibles, qu'on pouvait tirer de leurs doctrines. Plus tard, quand ces conséquences apparurent à tous les yeux, il fallut bien les reconnaître et choisir son drapeau. Au 14 juillet 1789, les drapeaux étaient encore à peu près confondus.

A l'influence un peu mêlée de Montesquieu et de Rousseau un événement récent, la révolution d'Amérique, venait d'ajouter une influence plus active encore et plus puissante. Ce n'est plus, en effet, d'une pure spéculation de l'esprit qu'il s'agis-

sait, c'est d'un grand fait qui réalisait ou dépassait les espérances les plus hardies des philosophes et des publicistes. Pendant que la vieille Europe se querellait sur l'origine des sociétés, sur les droits de l'homme, et cherchait, selon la définition de Rousseau, « une forme d'association qui défende et protége, de toute la force commune, la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant, » la jeune Amérique résolvait le problème, et constituait, par un acte de sa volonté souveraine, un gouvernement où toutes les fonctions, électives et déléguées, relevaient directement du peuple. Il était impossible que dans un pays où les combinaisons mixtes n'ont jamais eu beaucoup de faveur un tel événement ne frappât pas vivement les esprits, surtout quand, après y avoir pris une part personnelle, l'élite de la noblesse française se chargeait de le commenter et de le glorifier à ses risques et périls.

Néanmoins, il faut le dire, telle était la force des habitudes monarchiques, qu'en 1789 personne ne songeait sérieusement à fonder en France une république. Les tendances étaient républicaines, les opinions ne l'étaient pas; et, quand, dans son pamphlet de la *France libre*, Camille Desmoulins, le premier, se disait républicain, c'était tout simplement une réminiscence de collége, une boutade classique, à laquelle il n'attachait lui-même aucune importance. S'il était un lieu où les nouvelles institutions de l'Amérique fussent en honneur, c'était le salon du duc de la Rochefoucauld, qui rassemblait habituellement les la Fayette, les Noailles, les Lameth, les Duport; mais, là comme ailleurs, on ne supposait pas que ces institutions pussent être brusquement introduites au sein de nos vieilles sociétés, et l'on se bornait à croire qu'il fallait s'en rapprocher graduellement. Quant à l'idée démocratique pure, celle d'un peuple qui retient et exerce directement le pouvoir législatif, au lieu de le déléguer, elle était regardée par tout

le monde, malgré l autorité de Rousseau, comme un paradoxe, et ceux-là mêmes qui ne la combattaient pas à titre de théorie la déclaraient inapplicable à un pays étendu et peuplé.

Ainsi, en dehors du parti de l'ancien régime, il y avait encore, au 14 juillet 1789, unanimité pour vouloir la monarchie constitutionnelle et représentative. Mais comment cette monarchie devait-elle être organisée? Ici, indépendamment de beaucoup de vues individuelles, deux opinions distinctes se posaient en face l'une de l'autre.

La première de ces opinions, ou, si l'on veut, de ces écoles, dédaigneuse du passé, tenait pour démontré que jusqu'alors le genre humain avait fait fausse route, et que toutes les institutions anciennes et modernes étaient non-seulement imparfaites, mais radicalement vicieuses. Les hommes, disaient les docteurs de cette école, ont construit des chaumières avant de construire des palais, et l'architecture sociale a dû faire des progrès bien plus lents que l'architecture civile. Il faut donc s'élever au vrai type du beau et du vrai, au lieu d'en imiter une copie; il faut vouloir servir d'exemple aux nations, au lieu de se régler sur elles; il faut, en un mot, non en consultant les faits, à la manière des physiciens, mais en consultant la raison, à la manière des philosophes, constituer logiquement, scientifiquement, une machine politique dont la perfection assure l'efficacité et garantisse la durée : telle est la mission qu'a reçue l'Assemblée nationale, et non celle de se traîner misérablement dans l'ornière des vieux préjugés et des traditions surannées [1].

L'oracle de cette orgueilleuse école était l'abbé Sieyès, penseur et écrivain, esprit ferme, vigoureux, pénétrant, mais étroit, sec, infatué de lui-même, convaincu que, dans ses méditations solitaires, il avait découvert la vérité absolue, et n'ad-

[1] Sieyès. *Vues sur les moyens d'exécution.* — *Qu'est-ce que le tiers état?* — *Essai sur les Priviléges.* — *Délibérations à prendre dans les assemblées de bailliages.*

mettant pas qu'on pût supprimer ou déplacer un seul anneau de la chaîne de ses déductions. Sieyès se séparait de Montesquieu par son amour de l'égalité et par sa haine du privilége; de Rousseau, par son respect pour la liberté individuelle et par son goût pour le système représentatif; de Thomas Payne et des Américains, par la préférence qu'il donnait, même en théorie, à la monarchie sur la république. Sur tous ces points, il représentait parfaitement l'esprit de 1789, et personne n'eût été plus capable d'imprimer, dès le début, à la Révolution sa forme définitive, s'il eût pu comprendre que les hommes ne sont pas des quantités abstraites, mais qu'ils sont, selon l'heureuse expression de M. Mignet, les *pierres animées d'un édifice mouvant*. On verra, dans le cours de cette introduction, à quelles bizarres combinaisons Sieyès fut entraîné, à diverses époques et dans des directions diverses, par cette fausse vue sur la nature humaine; mais, quand l'épreuve n'en avait point encore été faite, il était naturel que sa mécanique sociale et politique eût beaucoup de succès. Le mérite des écrits qu'il avait publiés avant les états généraux, l'habileté opiniâtre avec laquelle il venait de conduire et de mener à bien la dernière attaque contre les priviléges, la cohérence et l'unité de ses doctrines, tout concourait à lui assurer dans l'Assemblée une influence considérable. On ne peut pas dire qu'il eût derrière lui un véritable parti, dans le sens qu'on donne ordinairement à ce mot : il était trop intolérant, trop dédaigneux, pour qu'aucun homme notable voulût le prendre pour chef; mais on l'admirait, on le vénérait, et, tout en jurant sur la parole du maître, quelques esprits inférieurs, comme cela arrive toujours, se faisaient gloire d'aller plus loin que lui et de pousser son système à ses conséquences les plus extrêmes.

L'autre école, dont Mounier, Lally-Tollendal, Bergasse, Clermont-Tonnerre, Malouet, étaient les chefs, pensait qu'une constitution n'est point une œuvre purement logique ou mécanique, et que le législateur doit consulter l'expérience au moins

autant que le raisonnement. Or, dans un pays voisin, il y avait une constitution non pas idéale, mais réelle et éprouvée par une longue pratique; une constitution qui, plus que toute autre, avait réalisé, chez un grand peuple, l'alliance si désirable de l'ordre et de la liberté : était-il sage de la dédaigner et de rejeter un bien certain pour courir après un mieux imaginaire? En y regardant de près, les hommes dont il s'agit avaient, d'ailleurs, facilement aperçu que les combinaisons de la constitution anglaise, pour n'être pas tirées à l'équerre et au cordeau, n'en étaient pas moins savantes, profondes, et admirablement appropriées aux fins d'un bon gouvernement. Leur plan était donc de prendre cette constitution pour modèle, sauf à la modifier dans quelques-unes de ses parties, conformément aux mœurs et aux habitudes de la France.

Il n'est pas besoin de dire que cette première dissidence en entraînait beaucoup d'autres. Néanmoins, il est un dogme politique auquel les deux écoles avaient également foi, le dogme de la division des pouvoirs; mais elles ne l'interprétaient pas de la même manière. Pour l'école abstraite, la division des pouvoirs équivalait à leur séparation absolue. Le problème politique consistait donc à distinguer, à définir, à délimiter rigoureusement chacune des fonctions, ou, pour parler comme Sieyès, chacune des procurations dont la nation investissait ses agents, puis à tracer nettement la ligne de leurs devoirs; enfin à élever entre elles des barrières, ou, mieux encore, des murailles qui les empêchassent non-seulement de se rencontrer, mais presque de se parler et de se voir. Cette opération faite, il devenait physiquement et moralement impossible qu'un conflit pût s'élever entre les pouvoirs. En vain s'efforçait-on de démontrer à Sieyès et à ses disciples qu'une séparation aussi rigoureuse, aussi absolue, était impraticable ailleurs que dans leur tête ou sur le papier; en vain leur demandait-on si, en excluant le pouvoir exécutif de toute participation à la législation, on ne lui donnait pas la tentation de fausser, d'al-

térer, dans leur exécution, des lois faites contre son gré et contre son intérêt; si, d'un autre côté, une assemblée législative, renfermée dans la limite de ses attributions spéciales, pourrait voir de sang-froid le pouvoir exécutif user de ses moyens d'action contrairement aux opinions, aux vœux, aux intérêts du pays, telle qu'elle les comprenait : à toutes les objections Sieyès et ses disciples répondaient par des formules abstraites ou par des comparaisons. La plus accréditée de ces comparaisons était celle-ci : La société doit être organisée sur le modèle du corps humain; or, dans le corps humain, il y a la tête qui pense et qui veut, le bras qui agit et qui exécute, sans que l'un empiète jamais sur les fonctions de l'autre. Dans l'organisation sociale, le pouvoir législatif est la tête; le pouvoir exécutif est le bras : il serait absurde et monstrueux de les confondre.

Ceux à qui cette comparaison paraissait concluante oubliaient une seule chose, c'est que, dans le corps humain, la tête et le bras font partie d'un être unique, d'un être tellement organisé, que la tête ne peut pas exécuter ses volontés sans l'intermédiaire du bras, ni le bras refuser d'obéir aux ordres de la tête. Il n'en est pas tout à fait de même dans le corps politique, où la tête et le bras sont des êtres distincts, doués également de la faculté de vouloir et d'agir, et entre lesquels, par conséquent, la nature ne s'est point chargée de rendre les conflits impossibles.

Les hommes éminents de l'école anglaise ne tombaient pas dans de telles erreurs : ils voulaient que les pouvoirs fussent divisés, afin qu'ils pussent s'éclairer, se contrôler, se modérer réciproquement; ils savaient que la monarchie constitutionnelle et représentative est de tous les gouvernements le plus favorable à la liberté, parce que c'est un gouvernement de discussion, de transaction, d'équilibre. Mais peut-être ne comprenaient-ils pas suffisamment à quelles conditions on peut opérer cette transaction et maintenir cet équilibre. C'est sur-

tout dans Montesquieu et dans Delolme qu'ils avaient étudié la constitution anglaise. Or ils avaient lu dans Montesquieu que la séparation des pouvoirs est la condition nécessaire de la liberté, et que tout serait perdu, si le même homme ou le même corps pouvait faire la loi et l'exécuter. Ils avaient lu dans Delolme que la liberté serait compromise si ceux en qui le peuple place sa confiance avaient part au pouvoir exécutif. Prenant ces formules au pied de la lettre, ils ne se demandaient pas si telle était vraiment la constitution anglaise, et si quelque ressort caché n'en régularisait pas le jeu. L'idée de la division absolue des pouvoirs pesait donc aussi sur leur esprit, et, comme, à la différence de leurs adversaires, leur bon sens se refusait à en admettre toutes les conséquences, ils se trouvaient conduits à des contradictions dont on profitait contre eux, et qui les affaiblissaient.

Il serait difficile de classer, soit dans l'une, soit dans l'autre école, la plupart des publicistes, des magistrats, des orateurs éminents que leurs talents et leurs services placèrent, dès le début, à la tête de l'Assemblée. Quand il s'agissait de proclamer le principe de la souveraineté nationale; de revendiquer, pour les députés du pays, le droit de faire la loi et de voter l'impôt; d'abolir les priviléges; d'instituer et de garantir les libertés publiques; de réformer les abus judiciaires, administratifs, financiers, de la vieille monarchie; en un mot, de substituer aux inégalités, aux injustices de l'ancien régime, un régime nouveau fondé sur la raison et sur le droit, ces hommes illustres, véritables représentants du dix-huitième siècle, n'éprouvaient ni embarras ni hésitation. Mais, sur la question délicate de la distribution et de l'organisation des pouvoirs, leurs études étaient, en général, insuffisantes, leurs idées confuses, vacillantes, souvent contradictoires. Comme pourtant ils voulaient sincèrement la monarchie constitutionnelle, beaucoup d'entre eux, avant le 23 juin et le 12 juillet, paraissaient disposés à se rallier au plan conciliateur de Mounier et de ses

amis. Après ces deux tentatives de contre-révolution, l'entraînement des circonstances, le désir de la popularité, la crainte surtout de fortifier un pouvoir dont ils se méfiaient, les rapprochèrent non de la personne de Sieyès, mais du plan bien aligné, bien nivelé, qu'il leur présentait comme le dernier terme de la perfection politique. Quelquefois même ils le dépassèrent, ce qui lui fournit l'occasion de dire plus tard qu'on avait gâté tous ses plans, « en les tronquant et en les mêlant d'un alliage plus ou moins hétérogène [1]. »

Parmi les chefs du parti constitutionnel, il en était un pourtant que la métaphysique politique de Sieyès touchait peu, et qui, tout en professant pour son génie une admiration convenue, ne se laissait point abuser par la symétrie, par la régularité apparente de ses combinaisons. Cet homme, illustre entre tous, était Mirabeau, le plus sensé, le plus prévoyant des hommes, quand la passion ou l'intérêt n'obscurcissaient pas son jugement. Assurément, dans sa longue lutte contre le despotisme, Mirabeau avait réfléchi sur les conditions de la liberté, et observé les pays où, depuis longtemps, elle était florissante; néanmoins, au milieu des agitations d'une vie orageuse, le temps ou le goût lui avait manqué pour approfondir suffisamment la science politique, et dans les lettres mêmes qu'il écrivit à Chamfort, en 1784, pendant son voyage en Angleterre, on voit avec quelle difficulté il parvint à comprendre les institutions de ce pays. Dans le premier moment, tout lui déplaisait, et il ne voyait à Londres que « la lutte éternelle des corrupteurs et des corrompus, des prodigues et des misérables, de la canaille titrée et de la canaille populaire. » Quelques mois plus tard, il reconnaissait que, toute réflexion faite, la constitution anglaise avait du bon. « Rien de parfait, disait-il, n'est sorti de la main de l'homme; mais il y a du moins mauvais, et beaucoup moins en Angleterre que partout ailleurs. » Plus

[1] Note sur la vie de Sieyès (an III), écrite par lui-même.

tard encore, distinguant entre la constitution et l'administration de l'Angleterre, il déclarait que l'une était la meilleure possible, et l'autre la plus mauvaise. « Sans penser, ajoutait-il, avec M. de Lauraguais, que les Anglais n'aient de fruits mûrs que les pommes cuites et de poli que l'acier, je crois qu'ils n'ont pas de quoi justifier leur orgueil féroce. Mais qu'est-ce donc que la liberté, puisque le peu qui s'en trouve dans une ou deux bonnes lois place au premier rang un peuple si peu favorisé de la nature ! Que ne peut pas une constitution, puisque celle-ci, quoique incomplète et défectueuse, sauve et sauvera quelque temps encore le peuple le plus corrompu de la terre de sa propre corruption !... » Mirabeau avouait d'ailleurs franchement que l'Angleterre était peu connue, et qu'après plusieurs mois de résidence dans ce pays il ne savait pas encore bien ce qu'il devait en penser.

Mirabeau n'était donc pas arrivé à l'Assemblée, comme Sieyès et comme Mounier, avec un système tout fait, avec une constitution toute formulée; mais, au choc des événements ou de la discussion, des clartés soudaines illuminaient son esprit, et l'instinct d'un génie supérieur lui révélait les vérités que ni la réflexion ni l'étude ne lui avaient apprises. N'aspirant point au rôle de chef d'école, il empruntait volontiers, soit aux uns, soit aux autres, la phraséologie courante; mais, tout en s'en servant, il la jugeait, et quelquefois, par une inspiration subite, il en découvrait, il en signalait tous les dangers. C'est ainsi que, dès le 18 juillet, dans un débat sur le renvoi des ministres, il prononça les paroles que voici : « On parle de la division des pouvoirs. L'occasion viendra bientôt d'examiner cette belle théorie, laquelle, exactement analysée, montrera peut-être la facilité de l'esprit humain à prendre des mots pour des choses et des formules pour des arguments. On verra alors comment on peut concevoir le pouvoir judiciaire distinct du pouvoir exécutif, ou mieux, le pouvoir législatif sans aucune participation au pouvoir exécutif. »

Dans ce peu de mots, Mirabeau, qui, six mois plus tard, devait signaler le silence de Sieyès comme une calamité publique, avait mis à nu le vice radical de son système, et jeté bas tout son édifice.

Dans la majorité victorieuse qui, le lendemain du 14 juillet, se fixa sur les bancs de la gauche et du centre, on pouvait donc distinguer deux petits groupes d'hommes qui avaient en tête tout un plan de constitution ; mais cette majorité se composait, pour plus des trois quarts, d'hommes qui n'avaient de parti pris ni pour le système de Sieyès ni pour le système de Mounier, et dont la seule résolution était de donner à la France un gouvernement libre. A la tête de ces hommes marchaient encore unis d'intention, bien que déjà divisés par leurs tendances, Mirabeau et les Lameth, Duport et la Fayette, Bailly et Barnave, le duc de la Rochefoucauld et Chapelier, Thouret, Target, Tronchet, Desmeuniers, Beauharnais, Victor de Broglie, Talleyrand, et beaucoup d'autres. C'est à peine si, sur les bancs supérieurs de la gauche, l'œil le plus exercé pouvait discerner trois personnages qui, fort obscurs alors, devaient plus tard acquérir une grande renommée et la payer de leur tête! De ces personnages, le premier se nommait Robespierre, le second Pétion, le troisième Buzot, et, si, à ce moment d'étroite intimité, on leur eût dit que l'un des trois tuerait les deux autres, ils auraient reculé avec horreur devant une prophétie aussi étrange. A cette époque, au reste, ils n'aspiraient point encore à jouer un rôle important, et ils se contentaient de prendre position, en se faisant les défenseurs permanents des principes les plus démocratiques et des idées les plus populaires : entre eux, comme l'événement l'a trop prouvé, il n'existait ni rapport de sentiments ni communauté de doctrines ; mais l'autorité de leur langage imposait, et, successivement, les esprits étroits et roides, les amours-propres froissés, les ambitions déçues, devaient, en se rangeant autour d'eux, constituer un parti formidable. A droite, enfin, on pouvait compter deux cent

cinquante ou trois cents députés, appartenant presque tous au clergé et à la noblesse; par eux-mêmes, ils ne pouvaient rien; mais ils pouvaient beaucoup en portant l'appui de leurs votes à telle ou telle fraction du parti constitutionnel. Malheureusement ils se regardaient comme vaincus, comme opprimés, comme dépouillés, et n'avaient, pour la plupart, qu'une pensée, celle de prendre leur revanche. Pour cela, il paraissait à beaucoup d'entre eux qu'une mauvaise constitution valait mieux qu'une bonne. Quand l'autorité royale ou leurs priviléges n'étaient pas directement attaqués, on les trouvait donc plus disposés à voter avec Robespierre qu'avec Sieyès, avec Sieyès qu'avec Mounier. On verra que cette détestable politique fut, jusqu'au bout, celle des membres de la droite, et qu'après la fuite de Varennes ils refusèrent d'aider ceux qui voulaient améliorer la constitution.

Il faut maintenant ouvrir le *Moniteur*, et suivre, dans ses phases diverses, l'œuvre si vaste, si compliquée, si difficile, à laquelle l'Assemblée constituante consacra plus de deux années. On dit beaucoup, aujourd'hui, que dans cette œuvre il convient de distinguer soigneusement la révolution sociale de la révolution politique, et il n'est pas rare que ceux qui acceptent l'une répudient l'autre, sans se demander si l'une pouvait s'accomplir sans l'autre. Pour nous, qui les acceptons toutes les deux, nous sommes prêt à reconnaître qu'elles n'ont pas réussi au même degré. Les réformes de l'Assemblée constituante, en matière de droit civil, ont été durables, fécondes, et ne sauraient, quels que soient les efforts ingénieux de quelques beaux esprits, être arrachées à la France. Les réformes de la même Assemblée, en matière de droit politique, ont été, en grande partie du moins, éphémères, stériles, et, après les avoir longtemps aimées, la France paraît s'en être dégoûtée. Que faut-il en conclure? Non, certes, que l'égalité vaille mieux que la liberté; mais que, par son histoire, comme par les travaux de ses écrivains, la France était mieux préparée à l'une

qu'à l'autre. En matière de droit civil, l'Assemblée constituante n'avait qu'à suivre une voie déjà ouverte, et qu'à faire entrer dans la législation des principes, des idées qui vivaient dans tous les esprits; en matière de droit politique, elle avait tout à créer. Et cette création, en tout temps si périlleuse, il fallait qu'elle y travaillât au milieu des ruines d'une société récemment écroulée; en présence d'une cour qui, vaincue au 23 juin et au 14 juillet, aspirait à la vengeance; sous l'œil d'une population affamée, inquiète, irritée; en s'interrompant d'ailleurs à toute heure pour parer à des dangers de toute nature, pour faire face à des ennemis de toute sorte, pour porter, sur tous les points du territoire, un prompt remède à la désorganisation financière, administrative, judiciaire, qui menaçait l'existence même de la France!

Cette situation, nous le répétons encore, l'Assemblée constituante ne l'avait pas faite; elle la subissait, et il n'est pas fort extraordinaire qu'elle y ait quelquefois succombé. Mais, quand à l'égalité, cette passion indestructible de la France, elle voulut allier la liberté, ce besoin éternel des âmes généreuses et des esprits élevés, elle prouva qu'elle comprenait, qu'elle embrassait sa mission tout entière, et elle posa du premier coup les deux termes du problème qui, tôt ou tard, doit être résolu. Si, malgré l'ardeur de ses convictions, l'étendue de ses connaissances, la force de son intelligence, il ne lui a pas été donné de le résoudre, comment nous en étonnerions-nous, nous qui, venus dans des temps plus calmes, et éclairés par les leçons de l'expérience, n'avons point été plus heureux?

C'est, à notre sens, dans cet esprit, avec ces sentiments, que l'œuvre politique de l'Assemblée constituante doit être examinée. Nous essayerons, selon nos lumières, de relever ses erreurs, de signaler ses fautes, mais sans oublier ce que lui doit la grande cause à laquelle nous sommes plus que jamais attaché, la cause de la liberté.

II

1789-1791

Premier comité de constitution. — Déclaration des droits. — Rapports de Lally-Tollendal et de Mounier. — Question des deux Chambres. — Question du *veto* royal. — Erreur fondamentale de l'Assemblée constituante. — Nomination et révocation des ministres. — Incompatibilité des fonctions ministérielles avec les fonctions législatives. — Organisation du Corps législatif. — Droit d'élire et d'être élu. — Organisation départementale et municipale. — Organisation judiciaire. — Maintien de l'ordre public. — Droit de paix et de guerre. — Libertés et garanties individuelles.

Depuis 1789, dix constitutions ont été promulguées en France, et de ces constitutions quelques-unes ont vécu à peine le temps nécessaire pour que l'on pût les connaître; mais, qu'elles fussent monarchiques ou républicaines, il est certaines questions fondamentales qui, implicitement ou explicitement, s'y sont toujours posées et dont la solution n'a point été étrangère à leurs destinées : c'est à ces questions essentielles, vitales, que nous comptons nous attacher dans cet écrit, en passant rapidement sur celles qui, selon nous, ont moins d'importance. Or, au point de vue de la théorie, comme au point de vue de l'histoire, les questions fondamentales du gouvernement représentatif nous paraissent être celles-ci :

Quels doivent être les rapports du pouvoir exécutif et du

pouvoir législatif? Ces deux pouvoirs doivent-ils être absolument séparés, ou doivent-ils exercer l'un sur l'autre, même pour les fonctions qui leur sont respectivement attribuées, une certaine action et un certain contrôle?

En conséquence, convient-il d'attribuer au pouvoir exécutif le droit de sanction, absolu ou suspensif, et le droit de dissoudre l'Assemblée élective? au pouvoir législatif, le droit d'influer directement ou indirectement sur le choix des ministres, et ceux-ci peuvent-ils être à la fois agents du pouvoir exécutif et membres du pouvoir législatif?

En quoi consiste la responsabilité des ministres, et par qui doivent-ils être accusés et jugés?

Le pouvoir législatif doit-il être un ou divisé?

Quelle est la nature et quelles sont les limites du droit d'élire et du droit d'être élu? ce droit est-il absolu ou relatif?

Quelles sont les libertés individuelles dont nulle constitution et nul gouvernement ne peuvent légitimement priver les citoyens? La liberté de publier sa pensée par la voie de la presse est-elle une de ces libertés?

A ces questions il faut enfin ajouter la question suprême des gouvernements pondérés, celle qu'on ne peut écrire dans un article spécial de la loi constitutionnelle, mais qui se pose dans l'ensemble même de la constitution, et dont la solution en détermine le caractère véritable : auquel des deux pouvoirs, s'il survient entre eux un dissentiment prolongé, appartient le dernier mot?

Des questions que nous venons d'énumérer, plusieurs, les plus délicates, étaient à peine entrevues en 1789; mais, si la théorie les laissait dans l'ombre, le cours des événements les mettait chaque jour en lumière, et beaucoup d'esprits, à leur insu, en subissaient l'influence. Ce ne sont donc pas celles qui méritent le moins d'attention, et nous leur donnerons ici plus de place qu'elles n'en ont eu dans les préoccupations du moment. En un mot, ce n'est ni une histoire, ni même un résumé

complet des travaux de l'Assemblée constituante, que nous entreprenons; c'est un exposé, à la fois théorique et historique, de certains problèmes constitutionnels que nous regardons comme fondamentaux, et dont il importe, selon nous, de connaître tous les côtés. Partout où nous les rencontrerons, dans les discussions ou dans les faits, nettement posés ou sous-entendus, résolus ou éludés, nous chercherons donc à les dégager de tout ce qui peut les obscurcir, et à les montrer sous toutes leurs faces.

C'est au commencement de juillet que les députés des trois ordres s'étaient réunis en une seule Chambre, et, dès le 6, chacun des trente bureaux de cette Chambre concourait à la formation d'une commission chargée d'émettre quelques idées préparatoires sur la constitution. Dans cette commission se rencontraient naturellement les diverses nuances de la majorité constitutionnelle; mais la fraction la plus modérée y avait la majorité, et c'est le chef de cette fraction, Mounier, qui, le 9, vint faire un premier rapport sur l'ordre du travail. Dans ce rapport remarquable, il s'étudia surtout, comme dans ses écrits, à démontrer qu'il n'y avait point en France de constitution véritable. « Où donc, disait Mounier, ceux qui croient à l'existence de cette constitution prétendent-ils la trouver? Est-ce dans les assemblées tumultueuses du champ de mars et du champ de mai, sous la première et sous la seconde race? est-ce dans les châteaux, dans les forteresses de l'aristocratie féodale? est-ce dans les réunions où les représentants du clergé, de la noblesse et des communes, appelés à de longs intervalles pour fournir des subsides au prince, présentaient des requêtes, des doléances, et se laissaient interdire le droit de délibérer, par arrêt du conseil? est-ce dans le despotisme qui, depuis 1614, dispose souverainement de la France? — Sans doute, ajoutait Mounier, la France n'est point absolument dépourvue de lois fondamentales; mais ces lois, depuis l'origine de la monarchie, ont été mobiles, variables, et, en dernier lieu, sou-

mises à la volonté d'un seul. Des pouvoirs incertains, confondus, dont aucun ne connaît ni le commencement ni le terme de son droit; une autorité éparse, douteuse, flottante, voilà la constitution de la France! N'est-il pas temps de mettre fin à cette anarchie, et peut-on le faire sans distribuer à nouveau tous les pouvoirs et sans régler tous les droits? »

Après avoir ainsi établi le droit et le devoir de l'Assemblée, Mounier indiquait la pensée qui devait, selon lui, inspirer et dominer la constitution nouvelle. Deux principes, deux idées seulement avaient leurs racines dans les vieilles traditions nationales: le principe monarchique et le principe représentatif; l'idée qu'un roi, placé au sommet de l'organisation politique, est le meilleur garant des droits et des libertés des peuples, l'idée que la nation ne peut pas être taxée sans son consentement. Ce sont ces deux idées qu'il fallait réaliser, ces deux principes qu'il fallait organiser, non pas en les opposant l'un à l'autre, mais en les conciliant et en les entourant d'institutions qui pussent les faire vivre. En conséquence, la commission proposait à l'Assemblée de déclarer et d'établir successivement :

1° Les droits naturels et imprescriptibles de l'homme;

2° Les principes de la monarchie;

3° Les droits de la nation, les droits du roi, les droits des citoyens sous le gouvernement français;

4° L'organisation et les fonctions de l'Assemblée nationale, les formes nécessaires pour l'établissement des lois;

5° L'organisation et les fonctions des assemblées provinciales et municipales;

6° Les principes, obligations et limites du pouvoir judiciaire;

7° Enfin les fonctions et les devoirs du pouvoir militaire.

La commission, tout en admettant l'idée américaine d'une déclaration des droits, demandait en outre que cette déclaration ne fût point séparée des articles constitutionnels, et qu'aucun de ces articles ne fût voté définitivement, avant que le travail fût achevé dans son ensemble.

Rien qu'à la lecture de ce premier programme, on aperçoit que, si les intentions de la commission étaient excellentes et ses vues d'ensemble justes et sages, il y avait dans ses vues de détail peu de netteté, et qu'elle ne se rendait pas un compte fort exact de la mission qui lui était confiée. On aperçoit aussi que la langue politique manquait encore de précision. Depuis Montesquieu, il était consacré qu'à côté et en dehors des pouvoirs législatif et exécutif il y avait un pouvoir judiciaire, et il était naturel que la commission adoptât et reproduisît cette distinction. Mais que signifiait le pouvoir militaire dont la commission proposait de régler les devoirs et les fonctions? Dans un État bien constitué, l'armée est une force, elle n'est point un pouvoir, et ne saurait le devenir sans que les véritables pouvoirs perdent leur indépendance, sans que la liberté soit anéantie. Le mot était donc mal choisi et eût mieux figuré dans le programme de l'an VIII que dans celui de 1789.

Il faut aussi remarquer que, dans ce comité, où figuraient, presque sans distinction de partis, la plupart des hommes les plus éclairés de l'Assemblée, l'idée d'une déclaration des droits fut accueillie presque sans difficulté. En soi, c'était une idée juste, élevée, et qui, dans les circonstances où l'on se trouvait, avait une utilité véritable. Après avoir longtemps placé la souveraineté absolue dans le roi, on tendait à la placer dans la majorité numérique du peuple et à substituer ainsi la tyrannie de la multitude à la tyrannie d'un seul homme. Il était bon de protester, dès le début, contre cette doctrine impie; il était bon de déclarer solennellement que la souveraineté absolue n'existe nulle part, en ce monde, et qu'il est certains droits individuels auxquels la puissance publique, quelle qu'elle soit, ne doit jamais porter atteinte. Mais, pour obtenir tous les avantages d'une telle déclaration sans tomber dans des inconvénients faciles à prévoir, il fallait qu'elle fût simple, courte, précise, telle que tout homme de bon sens pût la comprendre sans effort et l'accepter sans hésitation.

Malheureusement l'Assemblée avait des vues plus hautes et n'aspirait à rien moins, comme on le disait alors, « qu'à retrouver les titres perdus de l'humanité. » Or cette prétention ouvrait aux esprits chimériques une carrière où nécessairement ils devaient s'égarer. Aussi, dès le lendemain du rapport de Mounier, vit-on surgir une douzaine de déclarations qui se disputaient l'honneur de résoudre législativement tous les problèmes philosophiques et religieux dont le monde est préoccupé depuis quelques milliers d'années. Parmi ces déclarations, deux surtout furent remarquées, celle de la Fayette, un peu décousue et verbeuse, mais sensée, et que Lally-Tollendal appuya, en remerciant l'auteur « de parler de la liberté comme il avait su la défendre ; » et celle de Sieyès, qui appelait l'Assemblée à sanctionner, par son vote, les opinions métaphysiques de l'auteur sur la nature de l'homme, sur le but où il tend, sur les besoins qu'il éprouve, sur les moyens qu'il a d'y pourvoir, sur les obstacles qu'il rencontre. Dans ce morceau, travaillé avec soin, il y avait sans contredit de très-bonnes idées, et Sieyès y prouvait avec succès, contre Rousseau, que l'état social perfectionne et ennoblit l'homme, loin de le dégrader; qu'il étend et assure l'usage de la liberté, loin de la restreindre; qu'il protége et défend l'égalité des droits, loin d'y porter atteinte. Il établissait aussi une distinction ingénieuse et profonde entre les droits civils, pour le maintien desquels la société est formée, et les droits politiques, par lesquels la société se forme; et, de cette distinction, il tirait la conséquence que tous les habitants d'un pays doivent jouir des premiers, mais que les seconds doivent être conférés à ceux-là seulement qui ont intérêt avec capacité. C'est précisément la théorie qui a prévalu, en France, de 1814 à 1848; mais tout autre que Sieyès eût compris que les assemblées ne sont pas faites pour décider ces sortes de questions d'une manière abstraite et par voie doctrinale. C'est en les appliquant qu'elles les adoptent, et non en les formulant, à la manière des académies.

A la demande de Lally, il fut résolu que les déclarations des droits, renvoyées d'abord aux bureaux, seraient ensuite examinées par le comité chargé de préparer la constitution.

Ce comité, choisi au scrutin et composé de huit membres pris dans les trois ordres, avait été nommé, le 14 juillet, au moment même où le peuple de Paris prenait la Bastille. Les huit membres choisis furent : Mounier; Talleyrand, évêque d'Autun; Sieyès; le comte de Clermont-Tonnerre; le comte de Lally-Tollendal; Champion de Cicé, archevêque de Bordeaux; Bergasse; Chapelier. Or, de ces huit membres, cinq au moins appartenaient incontestablement à l'opinion de Mounier, et l'on peut dire avec certitude que, le 14 juillet au matin, la majorité était encore favorable à cette opinion.

Malheureusement les circonstances avaient bien changé, treize jours après, quand trois rapports furent faits, au nom du comité, le premier, par Champion de Cicé, sur les préliminaires de la constitution ; le second, par Clermont-Tonnerre, sur le dépouillement des cahiers ; le troisième, par Mounier, sur les principes du gouvernement français et sur les premiers articles de la constitution. A ce moment, la victoire populaire du 14 juillet portait ses fruits, et des journaux comme des clubs partaient déjà de violentes attaques contre ceux qui voulaient faire une forte part à l'autorité. Néanmoins le comité ne fléchit pas, et Mounier, Clermont-Tonnerre, l'archevêque de Bordeaux, s'en montrèrent les dignes organes. Comme Mounier peu de jours auparavant, l'archevêque de Bordeaux commençait par établir que, jusqu'à ces derniers temps, la France avait été victime de la confusion, de l'indétermination des pouvoirs, et que, dans l'intérêt du roi, comme dans l'intérêt du peuple, il importait de mettre fin à cet état singulier. Cela établi, il se demandait, au nom du comité. si, conformément à un vœu presque général, il convenait de placer en tête de la constitution une déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Toute réflexion faite, le comité avait approuvé cette idée,

« non, disait M. de Cicé, pour imprimer à ces droits une force nouvelle, mais pour montrer sans cesse à la nation un idéal dont elle pût rapprocher, dans tous les temps, les articles de la constitution et les lois. » Le comité offrait d'ailleurs à l'Assemblée l'option entre deux projets : le projet de Sieyès, plus savant et plus rigoureusement enchaîné ; le projet de Mounier, ayant l'avantage de présenter à l'esprit des formules claires, simples et faciles à retenir. A ces deux projets le comité joignait le premier chapitre de la constitution, le chapitre par lequel se trouvaient définis les droits du roi, ceux du pouvoir législatif, ceux du pouvoir judiciaire, et les devoirs qui les lient l'un à l'autre. Plus tard, l'Assemblée serait saisie d'un projet sur l'organisation du Corps législatif, et le rapporteur ne dissimulait pas que la question des deux Chambres était fort débattue au sein du comité. Dans tous les cas, si le Corps législatif était partagé en deux Chambres, comme en Angleterre, comme en Amérique, il était bien entendu que ce serait sans distinction d'ordres. Ces dernières paroles étaient une réponse anticipée aux orateurs du Palais-Royal, qui reprochaient déjà au comité de vouloir ressusciter l'aristocratie et rétablir la cour plénière.

Clermont-Tonnerre se borna à présenter une analyse précise et méthodique des vœux consignés dans les cahiers, et d'en faire ressortir la sagesse. Puis vint Mounier, qui lut à l'Assemblée d'abord sa déclaration des droits, reproduisant, en grande partie, celle de la Fayette, ensuite trente-cinq articles qui énonçaient les grands principes du gouvernement français. Comme ces articles sont le point de départ du gouvernement représentatif en France, il convient, sinon de les reproduire littéralement, du moins d'en bien faire connaître l'esprit et les dispositions principales.

Les droits attribués au roi, chef suprême du pouvoir exécutif, et partie intégrante du pouvoir législatif, étaient ceux-ci : nommer et révoquer, à son gré, les ministres et les mem-

bres du conseil; maintenir la sûreté du royaume au dedans et au dehors; faire rendre la justice, en son nom, dans les tribunaux; lever des troupes et commander les forces de terre et de mer; faire la paix et la guerre, et contracter des alliances; recevoir et envoyer des ambassadeurs; délivrer des lettres de grâce; distribuer les récompenses et les dignités; convoquer le Corps législatif dans l'intervalle des sessions. La personne du roi était inviolable et sacrée; mais il ne régnait que par la loi, à laquelle aucune autorité ne devait être supérieure, et, quand il ne commandait pas au nom de la loi, il ne pouvait pas exiger obéissance. Les ministres et autres agents de l'autorité royale étaient responsables de toute infraction aux lois, quels que fussent les ordres qu'ils eussent reçus, et ils devaient en être punis, sur la poursuite des représentants de la nation.

Les droits attribués au pouvoir législatif étaient ceux-ci : exercer le pouvoir législatif conjointement avec le roi; donner ou refuser librement son consentement à toute taxe, impôt, charge, droit ou subside; surveiller l'emploi des subsides, et s'en faire rendre compte par les administrateurs des deniers publics; poursuivre les ministres et autres agents de l'autorité royale, pour infraction à la loi.

Quant au pouvoir judiciaire, le roi en restait le chef, mais sans qu'il pût l'exercer directement; et, pour que l'indépendance des juges fût à l'abri de toute atteinte, ils ne pouvaient être dépossédés de leur office, pendant le temps fixé par la loi, autrement que par les voies légales.

Enfin, des droits importants étaient réservés aux citoyens : celui d'être protégés dans leur liberté personnelle, dans leur propriété, dans leur sûreté, dans la libre communication de leurs pensées; celui de n'obéir qu'aux lois, librement consenties par eux ou par leurs représentants; celui de ne pouvoir être arrêtés qu'en vertu de la loi, avec les formes qu'elle aurait prescrites, et dans les cas qu'elle aurait déterminés; celui, par conséquent, d'être à l'abri de tout emprisonnement, de tout

contrainte, de tout enlèvement, en vertu de let- ou d'autres ordres arbitraires ; celui de n'être s dans leurs opinions religieuses; celui enfin ent admissibles à toutes les charges et em-

L'énumération n'était pas complète, et le comité laissait dans l'indécision plusieurs questions importantes, celle, par exemple, du droit de dissolution, et celle de l'unité ou de la division du pouvoir législatif. Il faut pourtant convenir que la cause de la monarchie constitutionnelle était en sûreté entre les mains d'hommes qui, en moins de deux semaines, avaient rédigé un tel programme.

Dans l'ordre logique des délibérations, la première question à résoudre était celle de la déclaration des droits, et, malgré les sages réserves du comité, l'impatience de l'Assemblée ne permettait pas que cet ordre fût interverti. Néanmoins, dans les séances du 30 juillet et du 1er août, il se trouva quelques hommes, Malouet entre autres, pour demander que ce débat fût ajourné. « Sans doute, dit Malouet, les droits de l'homme et du citoyen doivent être toujours présents à tous les yeux; ils sont à la fois la lumière et la fin des législateurs. Mais les droits naturels sont nécessairement modifiés, limités par le droit positif. Est-il prudent de présenter aux hommes, dans toute leur plénitude, des droits dont ils ne doivent jouir qu'avec de justes limitations? Est-il sage de transporter l'homme sur une haute montagne et de lui montrer un empire sans bornes, quand il doit en descendre pour trouver des bornes à chaque pas ? » M. de Landine ajouta sagement « que, par leur nature même, les discussions métaphysiques sont interminables, et qu'un article qui garantit la liberté fait plus pour elle qu'un article qui la déclare. » Mais ces arguments devaient paraître bien timides à des hommes qui se croyaient appelés à promulguer les nouvelles tables de la loi. Il fut donc aisé à Mathieu de Montmorency et à Target, à Virieu et à Barnave, à d'Entrai-

gues et à Desmeuniers de repousser les conseils de Malouet. « Il serait absurde, il serait contradictoire, s'écria Mathieu de Montmorency, de voter provisoirement une déclaration de droits. Les droits de l'homme sont éternels, inaliénables, imprescriptibles ; ils ont toujours existé ou n'existeront jamais. Il y aurait autant d'inconséquence que de bizarrerie à adopter provisoirement ce qui prend sa source dans la nature, ce qu'elle a gravé dans les cœurs, ce qui est de tous les pays et de tous les temps. »

« Nous voulons, dit Duport, faire une déclaration de droits pour tous les hommes, pour tous les temps, pour tous les pays, et servir ainsi d'exemple au monde. »

M. de Castellane alla plus loin, et démontra que presque tous les maux de l'humanité venaient de ce qu'on avait négligé d'étudier ou de déclarer les droits de l'homme : c'est pour cela, selon lui, « que nos pères avaient cessé un jour d'être libres, et que les peuples de l'Asie et de l'Afrique croupissaient encore dans l'esclavage. »

Ainsi se manifestait, dès les premières discussions constitutionnelles, le véritable caractère de l'Assemblée constituante, de cette Assemblée dont l'originalité, comme le dit fort bien M. Michelet, consistait surtout dans une foi singulière à la puissance des idées, et qui croyait fermement qu'une fois trouvée et formulée en loi la vérité était invincible. Si c'était un excès, il valait mieux que l'excès contraire, et, tout en le signalant, on doit encore le respecter.

Dans cette disposition d'esprit, l'Assemblée devait décider et décida, en effet, qu'une déclaration de droits précéderait la constitution. Avant le vote, Dupont de Nemours, l'abbé Grégoire et Camus, sans en contester l'utilité, demandèrent qu'on y joignît une déclaration de devoirs; mais leur avis fut écarté par cinq cent soixante-dix voix contre quatre cent trente-huit. Les nombreux projets qui avaient surgi et surgissaient à chaque instant furent d'ailleurs renvoyés à une commission spé-

ciale de cinq membres, avec mission de les comparer et de les fondre en un seul.

Ce n'était pas un travail facile, et, quand, dix jours après, Mirabeau, rapporteur, vint en présenter le résultat, il fut aisé de voir que son bon sens protestait contre quelques-unes des solutions qu'il proposait. Il déclara expressément que la commission avait voulu écarter les définitions scientifiques, les maximes abstraites, et donner à son projet la forme la plus simple et la plus populaire. Malheureusement il ne parut pas que le texte de la déclaration répondît au commentaire, et on la trouva généralement traînante, embarrassée, mal déduite. C'était aussi l'avis de Mirabeau, qui, renouvelant la proposition de Malouet, demanda que, sans cesser de considérer la déclaration des droits comme une partie intégrante de la constitution, on en renvoyât la rédaction à l'époque où la constitution serait faite; mais, à cette proposition inattendue, un cri d'indignation s'éleva, et peu s'en fallut que Mirabeau ne fût déjà dénoncé comme vendu à la cour et comme traître à la cause de la liberté. Mirabeau se défendit vivement, et essaya de prouver qu'une bonne déclaration de droits était impossible, tant que les bases fondamentales de la constitution ne seraient pas posées. On n'en passa pas moins outre, et le projet des cinq, renvoyé à l'examen des bureaux, fut rejeté le lendemain presque à l'unanimité.

Après plusieurs jours de discussion, l'Assemblée n'avait donc pas fait un pas. Lally-Tollendal saisit cette occasion et vint supplier l'Assemblée, non pas d'ajourner la déclaration de droits, mais d'en écarter toutes les questions métaphysiques, toutes les maximes générales, « pour s'en tenir, comme les Anglais, dans le bill des droits, à ces vérités de fait que l'on ne peut entendre que d'une manière et que l'on ne peut réfuter d'aucune, qui n'admettent ni définition ni discussion, et qui réduisent la mauvaise foi même au silence. » Mais Lally ne fut pas plus heureux que Malouet et Mirabeau, et, le 19 août,

l'Assemblée, appelée à choisir entre les trente ou quarante projets qui lui étaient soumis, accorda la priorité à un projet en vingt-quatre articles, qui avait été rédigé par le sixième bureau.

Il survint alors un incident qui, si l'Assemblée n'eût pas été si fort engagée, lui eût prouvé qu'elle faisait fausse route. A peine le projet du sixième bureau avait-il obtenu la préférence, qu'on le trouva détestable. De guerre lasse, enfin, le débat s'établit sur des articles empruntés aux divers projets, et coordonnés, tant bien que mal, par Mounier.

Il serait long et fastidieux d'analyser la discussion confuse, tumultueuse, presque toujours vide, qui occupa plusieurs séances, et qui aboutit à la déclaration qu'on lit en tête de la constitution de 1791. Dans ce conflit, ou, pour mieux dire, dans ce tournoi d'opinions métaphysiques, il y eut pourtant deux débats dignes de fixer l'attention : l'un sur la liberté religieuse, l'autre sur la liberté de la presse. Un membre ayant proposé de consacrer, par un article spécial, la *tolérance* religieuse, Mirabeau protesta vivement contre ce mot, et revendiqua, pour chaque citoyen, le droit absolu d'adorer Dieu, selon ses lumières, selon les inspirations de sa conscience. Ce fut encore Mirabeau qui, dans la discussion sur la liberté de la presse, eut l'honneur de professer les vrais principes en cette matière. D'un côté, on paraissait redouter les dangers de la liberté de la presse; de l'autre, Robespierre et Barrère demandaient qu'on retranchât de la rédaction proposée tout ce qui semblait modifier, restreindre, atténuer cette liberté. Mirabeau, répondant à ces derniers, démontra qu'au moyen de la presse, comme de tout autre instrument, on pouvait commettre des délits, et que ces délits ne devaient pas rester impunis. « Mais, dit-il, c'est à tort que tous les projets portent le mot *restreindre*, le mot propre est *réprimer*. La liberté de la presse ne doit pas être restreinte; les délits commis par la voie de la presse doivent être réprimés. »

Jamais idée plus juste ne fut mieux exprimée, et c'est ainsi qu'en août 1789 Mirabeau découvrait et mettait en lumière le principe qui devait régir la presse trente ans après, au temps de sa liberté. Après qu'il eut parlé, la question fut jugée; et le duc de la Rochefoucauld, d'accord avec lui, présenta une rédaction que l'Assemblée adopta presque sans opposition.

En résumé, la déclaration des droits fut votée dans la séance du 27 août. Dans cette déclaration, trop vantée et trop décriée, on trouve, à côté d'excellentes maximes sur le droit public et privé, des propositions abstraites, contestables et susceptibles d'interprétations fâcheuses; mais ces propositions n'ont certes pas eu sur la marche de la Révolution toute l'influence qu'on se plaît à leur supposer. Quand, au 14 juillet, le peuple de Paris se soulevait et prenait la Bastille, l'Assemblée nationale n'avait point encore placé « la résistance à l'oppression » au nombre des droits naturels, ni déclaré « que les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. »

Encore une fois, au moment où l'on allait rédiger le code constitutionnel de la France, il pouvait être sage et bon de déclarer quels sont les droits individuels auxquels nulle puissance humaine ne peut toucher légitimement, et qui doivent rester indépendants des formes politiques. Mais, pour que cette protestation solennelle contre toutes les tyrannies, celle de la multitude, comme celle de la royauté ou de l'aristocratie, fût efficace, il fallait qu'elle eût un caractère irrésistible d'évidence. Or ce n'était point lui donner ce caractère que de passer un mois entier à chercher, sans la trouver, la formule des droits qui appartiennent à tous les hommes, soit qu'ils vivent en société, soit qu'ils végètent dans l'état de nature. « Une déclaration des droits de l'homme, applicable à tous les âges, à tous les peuples, à toutes les latitudes morales et géographiques du globe, disait le journal de Mirabeau, était sans doute une grande et noble idée. Mais il semble qu'avant de penser si généreusement au code des autres nations il eût été bon que les

bases du nôtre fussent, sinon posées, du moins convenues[1]. » En cette circonstance, comme en beaucoup d'autres, Mirabeau voyait plus juste et plus loin que ses collègues.

Par une remarquable coïncidence, au moment même où l'Assemblée se débattait péniblement dans toutes les obscurités, dans toutes les subtilités d'une métaphysique inutile, elle accomplissait sans effort un acte qui, bien plus que tous ses actes antérieurs, devait mettre le sceau à la Révolution. Le 4 août, au matin, après une discussion longue et confuse, l'Assemblée avait décidé qu'une déclaration des droits de l'homme précéderait la constitution. Le 4 août, au soir, après un court débat, et presque d'une voix unanime, elle décréta l'abolition des privilèges possédés par des personnes, par des classes, par des fractions territoriales, et fit disparaître les derniers restes du régime féodal. On peut analyser et décrier les motifs qui, dans cette grande nuit, déterminèrent le vote de l'Assemblée; on peut dire que les uns cherchèrent la popularité aux dépens de la justice, que les autres cédèrent à un entraînement irréfléchi; que tous, dans l'enivrement que produisait ce tourbillon de propositions généreuses, manquèrent du discernement impartial qui sied au législateur. Il n'en reste pas moins vrai que jamais plus grande œuvre ne fut accomplie avec plus de désintéressement, que jamais plus noble spectacle n'étonna le monde. Les rois de France avaient travaillé, pendant plusieurs règnes, à détruire la féodalité, mais seulement en ce qui bornait leur puissance ou portait préjudice à leurs intérêts. « Les droits féodaux qui restent, écrivait le marquis d'Argenson en 1738[2], ne nuisent qu'au public, mais sans offusquer la monarchie. *Elle a écarté ce qui lui était le plus incommode.* » Ce que la royauté avait fait à son profit, pendant le cours de deux siècles, une portion de la noblesse française le fit en une seule nuit à son préjudice, et, si plus tard quelques-uns s'en repentirent, la

[1] *Courrier de Provence.*

[2] *Considérations sur le gouvernement de la France.*

plupart, malgré l'ingratitude dont ils furent payés, ne regrettèrent point leur honorable sacrifice.

Quoi qu'il en soit, le 17 juin et le 14 juillet, la révolution politique avait été faite. La révolution sociale fut faite le 4 août, du consentement de ceux qui y perdaient le plus, aux applaudissements de la France, et cette seconde révolution devint la meilleure garantie de la première.

Par la déclaration des droits, l'Assemblée nationale avait proclamé ses principes; par les décrets du 4 août, elle avait déblayé, nivelé le terrain sur lequel devait s'élever l'édifice nouveau. Il restait à construire cet édifice, à le distribuer, à l'approprier à sa destination; mais ici, comme on devait s'y attendre, les opinions victorieuses se divisaient. Malgré les intrigues de la cour et les agitations du Palais-Royal, l'esprit général du comité de constitution et de l'Assemblée restait le même. L'archevêque de Bordeaux ayant été nommé garde des sceaux, le comité de constitution ne se composait plus que de sept membres, dont quatre, Mounier, Lally-Tollendal, Bergasse, Clermont-Tonnerre, avaient les mêmes idées, les mêmes vues, et voulaient, autant que possible, créer en France une constitution pondérée. Ce qui ajoutait encore à leur influence, c'est qu'entre les trois autres, Sieyès, l'évêque d'Autun et Chapelier, il n'existait pas une pareille identité d'opinions et d'intentions. Enfin, en choisissant, comme président, un membre de la majorité du comité, Clermont-Tonnerre, l'Assemblée venait de prouver qu'elle inclinait encore aux solutions modérées. Il y avait donc tout lieu de penser que le plan de Mounier prévaudrait. Aussi, par l'influence de Barnave, son disciple et son ami, des propositions de conciliation lui furent-elles faites, au nom des députés qui formaient le club breton. On lui concédait les deux Chambres et la sanction illimitée; mais à condition que le roi serait privé du droit de dissolution, que la première Chambre n'aurait qu'un vote suspensif, et que des conventions viendraient périodiquement reviser la constitution. Ces conditions

parurent à Mounier inacceptables, et il les refusa péremptoirement. La lutte dès lors dut s'engager nettement entre les deux systèmes.

Quelques historiens ont blâmé ce refus de Mounier. Si, pour sauver les deux Chambres, il suffisait d'accorder que l'une d'elles aurait seulement le vote suspensif, peut-être Mounier pouvait-il y consentir; mais il ne pouvait céder le droit de dissolution, sans fausser les ressorts de la machine constitutionnelle, et sans la condamner à se briser prochainement. Dans les constitutions pondérées, on est bien forcé de supposer que les pouvoirs ne seront pas toujours du même avis, et qu'entre eux de graves dissentiments pourront éclater. Si, dans ce cas, il n'existe pas un moyen légal de faire appel au jugement souverain du pays, la lutte s'engage nécessairement, et l'on est sur la voie des coups d'État ou des insurrections. Or, ce moyen, quel peut-il être, dans la monarchie constitutionnelle, si ce n'est le droit de dissolution?

C'est par Lally-Tollendal, le 19 août, et par Mounier, le 28, que fut produit le véritable manifeste du parti constitutionnel, et ce manifeste est, à tous égards, digne de la plus sérieuse attention. Dans un discours substantiel, et où les grands principes de la monarchie représentative étaient largement exposés, le comte de Lally-Tollendal établissait d'abord que le roi devait être partie intégrante du pouvoir législatif, non-seulement parce que cela résultait de la tradition française, mais parce que cela était conforme à la nature des choses. Cette première question résolue, une seconde se présentait, celle de savoir si le Corps législatif devait être composé d'une ou de deux Chambres, et Lally la traitait à fond. Il accordait que, pour faire la constitution, une seule Chambre fût préférable; mais, la constitution faite, deux Chambres lui paraissaient nécessaires. « Un pouvoir unique, disait-il, finira par tout dévorer; deux se combattront, jusqu'à ce que l'un ait écrasé l'autre; trois se maintiendront en équilibre. Mais, pour obtenir ce résultat, il faut que

chacune des Chambres ait un intérêt particulier, indépendant de l'intérêt général qui leur est commun, et une composition différente, en même temps qu'elles font partie d'un même tout. Si toutes deux étaient formées de la même manière, ce ne serait, en réalité, qu'un seul corps, qu'un seul esprit, qu'un seul pouvoir. »

A ces raisons d'ordre général Lally ajoutait une foule de raisons politiques. L'unité, la célérité, le mouvement, sont, disait-il, de l'essence du pouvoir exécutif, et c'est pourquoi il doit être concentré dans une seule main; la délibération, la lenteur, la stabilité, doivent caractériser le pouvoir législatif, et c'est pourquoi il convient qu'il soit divisé : là est le seul moyen de le mettre à l'abri des entraînements, des séductions, des terreurs qui, trop souvent, dans les grandes assemblées, déterminent des votes précipités et imprudents.

Lally examinait ensuite comment il convenait de constituer la seconde Chambre. Il était, d'abord, bien entendu que cette Chambre ne pouvait être formée des députés de la noblesse et du clergé. La séparation des ordres n'existait plus, et le sénat, comme tous les corps, devait être ouvert à tous les talents, à tous les services, à toutes les vertus; mais comment serait-il nommé? Par le peuple? ce serait le rapprocher beaucoup de la Chambre des représentants ; par le roi seul? ce serait donner au roi un trop grand pouvoir. Ne valait-il pas mieux faire concourir les deux volontés, et, par exemple, donner au roi le droit de nommer le sénat, sur une liste de candidats présentés par les assemblées provinciales? Par une conséquence naturelle de ce mode de nomination, les sénateurs ne seraient ni héréditaires ni élus pour un temps limité : ils seraient à vie. Ainsi le sénat n'aurait ni la mobilité d'une Chambre élective, ni l'immobilité de l'aristocratie, et le problème se trouverait résolu.

En résumé, Lally présentait une série de propositions desquelles il résultait :

1° Que le Corps législatif devait être composé de trois parties, du roi, d'un sénat et des représentants de la nation;

2° Que le roi devait avoir le droit de convoquer le Corps législatif aux époques fixées par la constitution, de le proroger, et même de le dissoudre, pourvu qu'à l'instant il en convoquât un autre;

3° Qu'en matière de législation, la sanction devait appartenir au roi, et l'initiative exclusivement à l'une et à l'autre Chambre; que néanmoins toute délibération sur les subsides devait prendre naissance dans la Chambre des représentants, sur la demande du roi;

4° Que la Chambre des représentants devait seule accuser; et le sénat seul juger les agents supérieurs du pouvoir public, et que l'accusation, le procès et le jugement, devaient être publics.

Mounier, au nom du même comité, vint à son tour présenter, le 28 août, six articles qui constituaient le gouvernement monarchique, et, le 31 août, un projet complet sur l'organisation du Corps législatif.

Ce projet décidait :

Que les assemblées nationales seraient permanentes, qu'elles se réuniraient de plein droit tous les ans, au 1er décembre, et qu'elles siégeraient pendant quatre mois;

Que la sanction royale serait nécessaire, dans l'avenir, pour tous les actes législatifs, mais non, dans le présent, pour la constitution;

Que les impôts ne seraient votés que pour un temps limité;

Que le Corps législatif serait divisé en deux parties, une Chambre des représentants et un sénat;

Que la France serait partagée en districts de cent cinquante mille habitants, ayant chacun un représentant; que les représentants seraient nommés pour trois ans, par des députés électeurs, lesquels seraient choisis eux-mêmes, dans la proportion de cinq sur mille habitants, par tous les citoyens payant une

contribution directe égale au prix de trois journées de travail;

Que ni les ministres du roi, ni ses commissaires dans les provinces, ne pourraient être nommés représentants;

Que les mandats impératifs seraient prohibés;

Que le roi aurait le droit de dissoudre la Chambre des représentants, et de tenir des séances royales;

Que l'initiative appartiendrait au Corps législatif exclusivement;

Que les lois d'impôt et d'emprunt ne pourraient prendre naissance dans le sénat, et qu'il serait tenu de les adopter ou de les rejeter purement et simplement, sans y faire aucun changement, quand elles lui seraient présentées, après le vote des représentants.

A l'appui de ces propositions Mounier prononça un discours fort étendu et dans lequel il reproduisit la plupart des idées qu'il avait émises antérieurement. Il commença par reconnaître hautement, sans hésitation et sans réserve, que la souveraineté réside dans la nation. Mais cette souveraineté, la nation ne peut l'exercer elle-même, et elle doit accorder sa confiance à des délégués, chargés de gouverner en son nom. De là, un roi qui donne au pouvoir exécutif l'unité et la célérité dont il a besoin, et des représentants, librement élus, qui votent les lois après examen et discussion. Mais, si ces représentants n'ont d'autre frein que le pouvoir exécutif, même armé du *veto*, il est à craindre qu'ils ne fassent tout plier devant eux et qu'ils ne se laissent entraîner eux-mêmes à des résolutions imprudentes. Deux Chambres, délibérant séparément, assurent, au contraire, la sagesse de leurs délibérations respectives et rendent au Corps législatif la marche lente et majestueuse dont il ne doit point s'écarter.

C'est d'après ces considérations que le comité proposait les deux Chambres; il ne s'expliquait point sur la composition du sénat; mais, par les motifs que Lally avait déjà exposés, il en-

tendait que le mode de formation des deux Chambres fût différent. Quant à la Chambre des représentants, le comité avait hésité entre deux systèmes, celui qui restreint le nombre des électeurs sans limiter leur choix; celui qui confère le droit électoral à tous les citoyens, en restreignant le droit d'être élu. Toute réflexion faite, le comité s'était arrêté à ce dernier système.

Mounier passait ainsi en revue les diverses questions soulevées par le projet de constitution, et entrait dans des détails qu'il serait trop long de reproduire. Puis il arrivait à la question fondamentale, selon lui, à celle qui devait décider si la France serait une monarchie ou une république, à la question de la sanction royale. « Partout, disait-il, où se trouve la réunion ou la confusion des pouvoirs, il y a despotisme; à cette réunion, à cette confusion, il faut donc, dans l'intérêt de la liberté, opposer des obstacles insurmontables. Or aucun de ces obstacles ne sera suffisamment efficace, si l'on ne confère pas au pouvoir exécutif un droit à l'aide duquel il puisse se défendre contre les empiétements du pouvoir législatif. *Pour que les pouvoirs soient à jamais divisés*, ajoutait Mounier, *il ne faut pas qu'ils soient entièrement séparés.* »

Le comité pensait donc que l'autorité royale ne pouvait pas être réellement protégée, si l'on refusait au roi le droit absolu de sanction. Il repoussait, comme insuffisante, comme dérisoire, comme attentatoire à l'autorité royale, la combinaison bâtarde du *veto* suspensif. Il n'admettait, en cas de conflit, ni que le peuple fût directement consulté dans les districts, ni qu'après dissolution les nouveaux députés eussent plus que les anciens le droit d'imposer leur volonté. Selon Mounier, c'était là établir franchement, ou par une voie détournée, le gouvernement démocratique pur, et marcher à l'anarchie. Le peuple, sans doute, était souverain; mais il ne devait exercer sa souveraineté que selon les formes constitutionnelles, par les représentants de son choix, et par le roi, qui était son délégué im-

muable. Dans le système du *veto* suspensif, le peuple regarderait le prince comme étranger à la confection des lois, et son consentement, même libre, passerait pour forcé. Dans le système contraire, le roi, sans doute, pourrait et devrait souvent céder à la puissance de l'opinion publique, clairement manifestée, et à la crainte du refus d'impôt de la part des représentants; mais il céderait avec dignité, et on lui en saurait gré. « En réalité, disait Mounier, le *veto* est toujours suspensif, à moins qu'il ne soit employé à défendre une prérogative constitutionnelle, et, quand il en est ainsi, il est et doit être absolu. »

Mounier terminait en avertissant l'Assemblée qu'elle touchait au moment suprême, et qu'elle allait bientôt décider si la France aurait une constitution supérieure à celle de l'Angleterre, ou si elle tomberait dans une longue et funeste anarchie. Avec la constitution anglaise, purgée de ses vices, la liberté, le bonheur de la France, étaient assurés. La liberté, le bonheur de la France, ne tarderaient pas à périr, si l'Assemblée se laissait égarer par la méfiance ou par l'esprit de système.

Assurément, dans les solutions que proposaient Mounier et Lally, comme dans les raisons qu'ils donnaient à l'appui de ces solutions, il y avait des erreurs et des lacunes. Néanmoins il est beau de voir, à l'origine même du gouvernement représentatif, quelques hommes éclairés et courageux combattre à la fois pour la liberté contre l'aveuglement de la cour, pour l'autorité contre les passions populaires; se défendre de toutes les idées excessives, de toutes les théories absolues, et, à travers les exagérations mutuelles des partis, distinguer, saisir, produire les vérités qui, vingt-cinq ans plus tard, devaient consoler la France des humiliations de la défaite. Peut-être, comme on le dit souvent, leur tentative était-elle prématurée et la lutte inévitable : il n'en est pas moins glorieux d'avoir cherché à prévenir cette lutte et d'avoir rédigé, à la veille même de la guerre, le traité de paix auquel la France reviendra toujours, quand elle aura subi, pour quelque temps, les malheurs de l'anarchie et les hontes du despotisme.

Cependant, à Paris, les propositions du comité, exploitées par l'esprit de faction, avaient répandu partout une grande agitation. Dans les journaux, dans les clubs, dans les districts, dans les rues, on signalait le *veto* comme le rétablissement du despotisme, les deux Chambres comme la reconstruction de l'aristocratie, et on désignait aux vengeances populaires les représentants assez perfides pour voter avec Mounier. Des lettres de menaces étaient même adressées aux membres les plus influents du parti constitutionnel, et la municipalité de Paris se voyait forcée d'emprisonner le marquis de Saint-Hurugue, chef d'un comité insurrectionnel. En face de ces coupables manifestations, l'Assemblée montra beaucoup de fermeté, et, le 31 août, le jour même où le comité insurrectionnel demandait la réunion des districts, pour révoquer les députés partisans du *veto*, une majorité de quatre cent quatre-vingt-dix-neuf voix contre trois cent vingt-huit donna, pour successeur à M. de Clermont-Tonnerre, président, l'évêque de Langres, M. de la Luzerne, qui, dès l'ouverture des états généraux, avait proposé les deux Chambres. Mais c'était un dernier effort, et il fut bientôt aisé d'apercevoir que, tout en résistant à la pression populaire, l'Assemblée ne parvenait pas à s'y soustraire entièrement.

Quelques escarmouches sans importance eurent lieu d'abord sur l'article qui définissait la forme du gouvernement français, et trente à quarante amendements furent présentés, entre autres celui de M. de Wimpfen, qui proposait de donner au gouvernement de la France le nom significatif de *démocratie royale*. Mais c'est sur la sanction que le premier combat sérieux s'engagea. Après deux jours d'un vif débat, on s'aperçut qu'entre la question de la sanction, celle de la permanence, et celle de l'unité ou de la division du pouvoir législatif, il y avait connexité, et on résolut, tout en les séparant dans le vote, de les réunir dans la discussion. Les trois questions furent donc discutées pêle-mêle ; mais, pour bien faire comprendre les ré-

solutions qui prévalurent, il vaut mieux les prendre une à une, dans l'ordre où le vote intervint.

La question de la permanence ne souleva point de grandes difficultés. Quelques membres craignaient que ce mot de permanence, mal interprété, ne parût impliquer la continuité des séances de l'Assemblée; mais il fut expliqué qu'il signifiait seulement que, d'une élection à l'autre, l'Assemblée continuait d'exister, et qu'elle devait se réunir tous les ans. Avec cette interprétation, l'article de la permanence réunit la presque unanimité des suffrages. Mais, à la différence du comité, l'Assemblée ne jugea pas à propos de fixer l'époque de la convocation ni la durée annuelle de la session. Il résultait de cette lacune que l'Assemblée conservait le droit de s'ajourner elle-même, et de continuer ses séances ou de les interrompre à son gré.

La question de l'unité ou de la division du Corps législatif avait une tout autre portée, et donnait lieu à de bien plus graves dissentiments. Malheureusement l'opinion publique liait étroitement l'idée des deux Chambres à une autre idée, celle de la distinction des ordres; et c'est, en effet, sous cette forme, qu'elle s'était d'abord produite. Constituer une Chambre haute avec les représentants du clergé et de la noblesse, une Chambre basse avec les représentants du tiers état, tel est le projet qui devait naturellement se présenter d'abord aux esprits. Peut-être, ainsi que nous l'avons déjà dit, ce projet, même en 1787 et en 1788, était-il chimérique et impraticable. Pour que le clergé et la noblesse constituent une véritable aristocratie politique, il faut que, comme en Angleterre, un véritable esprit politique les ait longtemps inspirés, et que toutes les classes de la société puissent voir en eux les représentants les plus éminents, les plus puissants des idées et des sentiments dont elles sont elles-mêmes animées. Tels n'avaient jamais été, tels étaient moins que jamais, depuis Richelieu et Louis XIV, la noblesse et le clergé français. Dans tous

les cas, après le 14 juillet 1789, personne ne pouvait plus songer à ce projet, et un de ses principaux promoteurs, l'évêque de Langres, l'avait lui-même abandonné; mais l'opinion publique en restait frappée. En vain donc les membres du comité de constitution venaient-ils déclarer, les uns après les autres, qu'entre une Chambre composée de représentants des ordres privilégiés et une magistrature, même héréditaire, ouverte à tout le monde, il n'y avait aucune ressemblance; en vain, abandonnaient-ils, tout en la regrettant, l'hérédité de cette magistrature, et proposaient-ils de la convertir en un sénat à vie; en vain Mounier, faisant un pas de plus dans la voie des concessions, admettait-il que cette Chambre serait elective, et se renouvellerait tous les six ans; en vain même Malouet et Dupont de Nemours allaient-ils jusqu'à proposer que les deux Chambres, également électives, n'eussent point l'une sur l'autre le droit de *veto*, et qu'en cas de dissentiment elles fussent tenues de se réunir pour délibérer en commun; tout était inutile, et derrière le sénat, soit à vie, soit électif, on voyait toujours reparaître le spectre de l'aristocratie.

Quant aux raisonnements du comité sur les désavantages d'une délibération unique, sur le danger de certains entraînements, sur l'inconvénient de mettre en face l'un de l'autre le roi et l'Assemblée sans aucun intermédiaire, on se contentait de répondre gravement « que, la volonté nationale étant une, il serait contradictoire de lui donner deux organes différents. » A quoi bon, d'ailleurs, cette complication? « Si les deux Chambres ont la même formation, disait M. Mathieu de Montmorency, l'une d'elles est inutile; si le sénat est inamovible, et au choix du roi, il conduit tout droit au rétablissement de l'aristocratie et à l'asservissement du peuple. » Et, si l'on citait l'exemple de l'Angleterre ou même de l'Amérique, il se trouvait un orateur (M. d'Angevilliers) pour répondre « que l'inconséquent Delolme, Montesquieu et l'Anglo-Américain Adam, ce précepteur corrompu d'un grand seigneur, n'avaient plus rien qui imposât. »

Il était pourtant, dans le côté gauche, quelques hommes, Desmeuniers et Sieyès notamment, qui craignaient les résolutions précipitées, et qui désiraient les prévenir sans détruire l'unité du Corps législatif. Le premier avait donc imaginé une sorte de tribunal de révision, nommé par les bailliages, et qui devait se borner à présenter des observations. Le second proposait de diviser l'Assemblée en trois sections qui se renouvelleraient chaque année, par voie de roulement. Mais, telle était la force des préjugés, que, dans ces propositions mêmes, on voyait une atteinte au principe de l'unité nationale, et un danger pour la liberté.

La cause des deux Chambres était donc perdue à gauche, et pourtant, si les trois cents membres de la droite s'étaient ralliés au projet du comité, il avait encore chance de prévaloir. Mais, à droite, autant et plus qu'à gauche, on était contraire au système des deux Chambres. Tous les membres de l'Assemblée constituante et tous les écrivains politiques qui ont laissé des mémoires, Ferrière et Alexandre Lameth, Mounier et Montlosier, la Fayette et Rivarol, sont d'accord sur ce fait, et sur les causes auxquelles il doit être attribué. La première de ces causes, c'est la détestable politique qui portait beaucoup de membres de la droite à rendre la constitution aussi mauvaise que possible, afin qu'elle mourût plus vite. On leur avait beaucoup dit et ils croyaient volontiers que deux Chambres étaient nécessaires à la stabilité, à la durée de la constitution : donc ils votaient pour une seule Chambre. Venait ensuite la jalousie de la noblesse de province contre la noblesse de cour. S'il s'était agi de donner à la noblesse une représentation particulière, sous le nom de sénat, la noblesse de province s'en fût accommodée ; mais elle sentait qu'une fois le sénat constitué, ce sénat fût-il héréditaire, tous ceux qui n'en feraient pas partie retomberaient nécessairement dans les rangs élargis du tiers état. Or c'était là une déchéance à laquelle la noblesse de province ne pouvait pas se résigner. A ces motifs de répulsion

se joignait enfin un sentiment plus puissant encore, celui d'une rancune ardente, implacable contre les députés de la noblesse qui, traîtres à leur ordre et déserteurs de leur drapeau, s'étaient les premiers réunis au tiers état; contre les d'Aiguillon, les Montmorency, les Lameth, les Virieu, les Beauharnais, les la Rochefoucauld. Or on ne doutait pas, si une Chambre haute était créée, qu'ils n'y fussent appelés, et que leur défection ne se trouvât ainsi récompensée. C'est pourquoi le vicomte de Mirabeau s'écriait « que l'idée d'un sénat avait révolté tous les esprits ; » c'est pourquoi Ferrière, d'ordinaire si clairvoyant et si modéré, résistait aux instances personnelles de Mounier, et donnait la main au côté populaire pour déjouer *une intrigue*, dont le principal résultat devait être « d'élever, aux dépens de leur ordre, des traîtres et des défectionnaires. »

« Dans le sénat qu'on proposait, disaient les *Actes des Apôtres* en 1791, les membres de la noblesse ne virent que l'anéantissement de leurs titres et des places à donner à cette minorité qui les avait quittés au moment des états généraux, et ils voulurent à toute force se soustraire à cette humiliation. Ainsi leur haine et leur vanité se coalisèrent contre leur conscience. »

Ainsi, dans cette grave circonstance, il y avait alliance entre les préjugés de la gauche et les passions de la droite, entre les idées purement démocratiques et les rancunes contre-révolutionnaires, et le résultat était facile à prévoir. Une chose pourtant a lieu d'étonner, c'est l'attitude étrange de Mirabeau. Pendant tout le cours du débat, il avait gardé un silence dédaigneux, comme si la question lui eût paru indifférente. Tout à coup, au moment où, après avoir décidé que l'Assemblée serait permanente, on allait passer au vote sur les deux Chambres, Mirabeau demande la parole, et dit que la question est résolue. « En votant que l'Assemblée serait permanente, on a implicitement voté qu'il n'y aurait pas deux assemblées. » Ce subterfuge, vraiment indigne de Mirabeau, devait

exciter et excita un vif mouvement de colère; et, comme Mirabeau insistait, il s'ensuivit une scène tumultueuse, scandaleuse, qui força l'évêque de Langres à quitter le fauteuil. Le lendemain, malgré les efforts de M. de Lally, les débats ne furent point repris, mais la question fut posée, et quatre cent quatre-vingt dix-neuf membres votèrent pour une Chambre unique; quatre-vingt-neuf seulement votèrent pour deux Chambres; cent vingt-deux s'abstinrent ou perdirent leurs voix. Ces chiffres, il faut le dire, n'exprimaient pas exactement l'opinion véritable de l'Assemblée, et le nombre des partisans des deux Chambres était plus considérable qu'il ne le parut; mais la question était perdue, et il en est des questions comme des gouvernements : quand on en désespère, on ne manque pas de bonnes raisons pour se prouver à soi-même qu'en les abandonnant actuellement on les servira mieux plus tard, et qu'une fidélité sans résultat possible est une fidélité maladroite.

N'est-il pas permis de penser que, dans cette circonstance, entre la raison et la passion de Mirabeau, il y avait contradiction? Pendant les luttes du mois de juin, Mirabeau avait combattu avec beaucoup d'amertume, dans le *Courrier de Provence*, l'idée de réunir les Chambres du clergé et de la noblesse pour en former la Chambre haute; à cette occasion, il s'était égayé sur l'équilibre, sur la balance des pouvoirs et sur l'immobilité qui, selon lui, devait en être la conséquence. Et pourtant, quand la question se posa, non plus entre deux classes de la société, mais entre deux systèmes politiques, son merveilleux bon sens ne put manquer d'apercevoir où était la vérité. Ne voulant ni reconnaître son erreur ni la confirmer par son vote, il lui était commode de faire considérer la question comme jugée, et d'éviter ainsi de se prononcer.

Si, dans la question des deux Chambres, le génie de Mirabeau fit défaut à la cause de la monarchie constitutionnelle, il n'en fut pas de même dans la question de la sanction royale. C'est à cette question que les partis attachaient le plus d'im-

portance. C'est cette question qui agitait les clubs, qui enflammait le peuple, et qui, chaque soir, mettait en feu le Palais-Royal. Il y avait, aux deux extrémités de l'Assemblée, deux opinions absolues : l'une contre le *veto*, même suspensif; l'autre pour un *veto* si étendu, si inflexible, qu'il donnait au roi la part principale dans la législation. La première de ces opinions était défendue par les logiciens de la division rigoureuse des pouvoirs, qui, fidèles à la fameuse maxime : « L'Assemblée c'est la tête, le roi c'est le bras, » n'admettaient aucune espèce de *veto*, par cette raison péremptoire, que, dans aucun cas, la tête n'appelle le bras à délibérer avec elle. Ce fut, comme on devait s'y attendre, Sieyès qui se chargea de cette démonstration. « Je définis, dit-il, la loi, la volonté des gouvernés : donc les gouvernants ne peuvent avoir aucune part à sa formation » Cela dit, la question était jugée, selon lui; il voulut bien pourtant descendre au niveau de ses collègues et définir longuement les attributions du roi, comme citoyen, comme roi, comme chef du pouvoir exécutif, et de cette définition il conclut que le roi, à aucun titre, ne pouvait assumer les fonctions de législateur : « Si la volonté du roi équivalait et pouvait équivaloir à la volonté de deux constituants, elle pourrait valoir la volonté de vingt-cinq millions... Il faut donc reconnaître que la majorité du Corps législatif doit agir indépendamment du pouvoir exécutif, et que le *veto*, absolu ou suspensif, n'est rien moins qu'une lettre de cachet lancée contre la volonté générale. »

Du haut de son altière métaphysique, Sieyès niait d'ailleurs que le pouvoir législatif pût empiéter sur le pouvoir exécutif. Par la constitution même, les pouvoirs seraient liés, sans qu'il leur fût permis de rien changer, de rien innover, et, par conséquent, de rien entreprendre : comment l'usurpation, de la part de l'un ou de l'autre, serait-elle possible, quand la constitution aurait fixé leurs attributions respectives et déterminé la ligne qui devait les séparer?

Quelques membres du parti populaire, Pétion et Rabaud-

Saint-Étienne notamment, moins absolus que Sieyès, avaient proposé que le roi pût opposer son *veto* à une loi votée par l'Assemblée, mais à la condition que le litige fût porté directement devant les assemblées électorales et soumis à leur décision souveraine. Sieyès combattit cette proposition, d'abord parce qu'elle avait, non moins que le projet du comité, l'inconvénient de confondre les pouvoirs; ensuite parce qu'elle tendait visiblement à détruire le gouvernement représentatif, à constituer une démocratie pure et à briser l'unité de la France. Il fallait donc rester dans la rigueur des principes et renfermer chacun des pouvoirs dans l'exercice de ses fonctions propres; il fallait, loin de créer entre eux des points de contact, y placer des obstacles, et maintenir ainsi leur séparation absolue.

Garat jeune parla dans le même sens et fit valoir à peu près les mêmes raisons. Il ne niait pas qu'une assemblée nombreuse ne fût sujette à se laisser entraîner par des mouvements impétueux; « mais, dit-il, quand un mécanicien veut imprimer un mouvement régulier au jeu de sa machine, c'est dans la machine même qu'il place le régulateur. » Placer le régulateur en dehors, dans les mains du roi, ce n'était point, selon lui, modérer la fougue des délibérations, c'était provoquer une lutte terrible. Le *veto* suspensif lui paraissait, d'ailleurs, plus mauvais que le *veto* absolu.

Dans l'état des esprits, l'opinion diamétralement opposée ne pouvait pas se produire avec la même franchise. Cependant ceux qui regardaient la sanction comme une prérogative essentielle de la royauté, comme une prérogative qui ne devait fléchir dans aucun cas, ni sous aucun prétexte, tinrent à honneur de se faire entendre. L'argument principal qu'ils firent valoir, c'est que, dans la monarchie constitutionnelle, le roi, non moins que le Corps législatif, est le représentant de la nation. Quand le roi use du *veto*, c'est donc la volonté permanente de la nation qui met obstacle à sa volonté passagère. Au premier

rang de ceux qui défendirent cette opinion, il faut placer M. Desèze et l'abbé Maury. Ce dernier, comme on le remarqua justement, parla en académicien plutôt qu'en législateur; il rechercha comment les lois se faisaient chez les Romains, d'abord dans les comices, puis sous les empereurs; il passa en revue les principes et les pratiques de la législation française, à diverses époques, et, de cette dissertation savante, il conclut que le roi avait toujours été et devait être partie intégrante du pouvoir législatif. Il lui paraissait, d'ailleurs, absurde de redouter les envahissements du despotisme, dans un pays où une assemblée populaire vote l'impôt, où les ministres sont responsables, où la presse est libre : « Dans un siècle éclairé, dit-il en terminant, il est une puissance supérieure à toutes les autres, celle de l'opinion publique. La liberté de la presse est à jamais assurée, et il est évident que c'est le plus grand bienfait que l'Assemblée nationale ait pu accorder à la nation. La presse est libre, le genre humain est sauvé. »

On voit que l'abbé Maury, tout en défendant les doctrines du côté droit, y mêlait des idées et des sentiments qui, dans tous les temps, pourraient être revendiqués par les amis les plus sincères de la liberté.

Entre l'abbé Sieyès et l'abbé Maury, il y avait, dans l'Assemblée, une majorité considérable qui ne voulait ni tout refuser ni tout accorder au roi, et dont les conclusions étaient plus différentes que les intentions. Ainsi Alexandre Lameth comme Mounier, Barnave comme Malouet, le duc de la Rochefoucauld comme Lally-Tollendal, reconnaissaient que, soit pour empêcher les délibérations précipitées, soit pour prévenir les empiétements du pouvoir législatif, il fallait placer entre les mains du pouvoir exécutif un moyen de résistance, et que ce moyen était le refus de sanction. D'un autre côté, Lally comme le duc de la Rochefoucauld, Malouet comme Barnave, Mounier comme Alexandre Lameth, comprenaient qu'en fait le roi ne peut pas opposer éternellement son *veto* à une loi

fortement désirée et réclamée avec persévérance par l'opinion publique. Mais, de ces prémisses communes, ces chefs de partis opposés tiraient des conséquences différentes. Le droit de sanction, disaient Mounier, Malouet et leurs amis, ne s'exerce point contre la volonté générale; c'est, au contraire, une prérogative nationale confiée au chef de l'État pour le maintien de la constitution. Il suit de là qu'en fait le *veto*, excepté quand il s'agit de défendre la constitution contre une usurpation flagrante, ne peut être que suspensif. Mais pourquoi fixer le jour où le consentement du roi ne sera plus nécessaire, le moment précis où sa volonté se trouvera, aux yeux de tous, réduite à l'impuissance? S'il s'agit d'une loi vraiment populaire et urgente, l'Assemblée, par la responsabilité des ministres, par le vote de l'impôt, a des moyens efficaces de faire prévaloir son avis. On peut donc, sans aucun danger pour la liberté, respecter la tradition française, et ne pas enlever au roi la part qui lui a toujours été réservée dans la législation.

Au premier coup d'œil, disaient Alexandre Lameth, Barnave et leurs amis, il semble que la division absolue des pouvoirs suffise pour résoudre toutes les difficultés ; mais, en y regardant de près, on voit qu'il est nécessaire de donner au pouvoir exécutif une arme pour se défendre, s'il est attaqué. Quand le roi rejette une loi et que les représentants persistent, il faut un juge entre eux ; or ce juge, quel peut-il être, si ce n'est la nation elle-même? De là, pour le roi, le droit et le devoir de consulter la nation, au moyen d'une dissolution. Par ses votes, la nation, consultée, dit si elle partage l'avis du roi ou celui de ses représentants. Dans ce dernier cas, le roi, instruit de la volonté générale, n'a plus qu'à la faire exécuter, et par ce moyen, bien mieux que par l'accusation des ministres ou par le refus d'impôt, le conflit est vidé.

Tout cela était fort juste, et, tant qu'on se bornait à un examen superficiel de la question, l'avantage paraissait appartenir aux partisans du *veto* suspensif. Il en était autrement si

l'on pénétrait plus avant; c'est ce que prouva Mirabeau, qui, bravant les violences populaires, établit avec une grande supériorité les véritables principes du gouvernement représentatif. Il commença par combattre une idée fort accréditée alors, celle que la tyrannie ne peut prendre naissance que dans les camps ou dans les cours, et il démontra que la tyrannie peut avoir aussi son siége dans les assemblées. Or, contre cette espèce de tyrannie, comment défendre le peuple, si ce n'est en conférant au roi le droit indéfini de refuser sa sanction? Il est vrai que la séparation des pouvoirs est la garantie de la liberté; mais ils ne peuvent être séparés de telle sorte, que les représentants soient tout à fait étrangers à l'action du pouvoir exécutif, et le roi tout à fait étranger à la législation. Cela posé, Mirabeau, aussi fortement, plus fortement que Lameth et Barnave, démontra qu'en fait le *veto* ne peut être que suspensif. L'Assemblée, dit-il, a toujours le droit d'examiner si l'usage que le roi fait du *veto* a ou n'a pas des conséquences fâcheuses pour la liberté, et, dans ce dernier cas, elle a le droit, soit en refusant l'impôt, soit en refusant l'armée, d'exercer sur la volonté du roi une influence décisive. Le roi, alors, n'a plus d'autre moyen que d'en appeler à son peuple, en dissolvant l'Assemblée; et, si le peuple renvoie les mêmes députés, il faut que le roi cède. « La sanction royale, ajoutait-il, est le rempart inexpugnable de la liberté politique, pourvu que le roi ne puisse jamais s'obstiner dans son *veto* sans dissoudre, ni dissoudre sans convoquer immédiatement une autre Assemblée. »

Mais, si en fait le *veto* est toujours suspensif, doit-il l'être en droit? Sur cette question indifférente en apparence, Mirabeau reproduisit quelques-unes des raisons déjà données par Mounier, mais avec plus de force, et de manière à frapper les esprits. Il prouva que, dans l'intérêt même de l'exécution de la loi, il était indispensable que le roi y eût donné son consentement, et qu'on ne pût pas voir en lui l'instrument passif et aveugle d'une pensée étrangère. Quand le roi a le *veto* absolu,

il reste maître, selon les circonstances, selon l'importance des questions engagées, de prolonger plus ou moins sa résistance, et quand, par déférence pour le vœu national, il juge à propos de céder, il cède librement, avec dignité, et en acquérant de nouveaux titres à la reconnaissance publique. Dans le système du *veto* suspensif, au contraire, il y a un jour fatal où son adhésion est forcée, où sa volonté est paralysée, où il n'est plus, à ses propres yeux et aux yeux de tous, que le serviteur méprisé de l'Assemblée. Ce jour-là, tout est à craindre pour l'Assemblée, pour la constitution, pour la liberté.

Les débats se prolongeaient sans faire un pas, et aux violences du dehors répondaient les exagérations du dedans. Ainsi les partisans du *veto* absolu en étaient venus à soutenir, avec Mounier, que, si le *veto* suspensif prévalait, c'en était fait de la monarchie, et que la France devenait une république ; les partisans du *veto* suspensif en étaient venus, avec Castellane, à dire que, si le *veto* absolu obtenait la majorité, on ne verrait plus en France « qu'un sultan, des vizirs, des pachas, et des esclaves. » Au milieu de ces extravagances, un homme à qui l'étendue de ses connaissances, la forte trempe de son esprit et la modération de son caractère assuraient une place très-élevée dans l'estime de l'Assemblée, Thouret, voulut se jeter entre les combattants, et leur démontrer qu'en réalité ils se battaient pour des mots plutôt que pour des choses. « Il est indispensable, dit-il, que la Chambre des représentants ait un contre-poids qui l'empêche d'aspirer à la tyrannie. Or, à défaut d'une seconde Chambre, ce contre-poids ne peut être que la sanction royale. Maintenant le droit de refuser la sanction doit-il être indéfini ou temporaire? Question oiseuse, question puérile, puisque tout le monde avoue qu'il y a une force de l'opinion publique à laquelle le roi ne peut pas résister ; puisque tout le monde reconnaît que l'Assemblée, par le refus de l'impôt, a dans les mains une arme toute-puissante. Sans doute, elle ne se servira pas de cette arme à tout propos ; mais un

roi sage saura qu'elle peut s'en servir, et cela suffira. Il faut donc supprimer de la constitution, comme de la discussion, ces mots *asbolu* et *suspensif*, *indéfini* et *temporaire*, qui ne font que fausser les idées et égarer l'opinion. La loi, pour être exécutoire, doit être sanctionnée par le roi : c'est la formule des cahiers, et c'est la bonne. Toute autre a l'inconvénient ou d'exagérer ou de dégrader la prérogative. »

L'avis de Thouret était fort sage; mais; après une lutte où chacune des deux opinions avait grossi outre mesure le sujet du débat, il était difficile que cet avis prévalût. Thouret lui-même n'y comptait pas; car il proposa subsidiairement que le *veto* fût invincible, au moins pour deux législatures, et qu'à la troisième seulement le roi fût contraint de céder.

Cependant le vote paraissait incertain; l'agitation populaire augmentait, et les ministres, Necker surtout, s'en préoccupaient vivement. Ils résolurent donc d'intervenir dans le débat, et, le 11 septembre, au moment où l'Assemblée allait voter, le président annonça qu'il venait de recevoir un mémoire, présenté au nom du roi, sur la question du *veto*. On savait que ce mémoire concluait au *veto* suspensif, et l'on comprend de quelle douleur, de quelle colère furent saisis les partisans du *veto* absolu. On vit alors, pour la première fois, la gauche et la droite se confondre dans un mouvement, dans un vote unanimes. A droite, on ne voulait pas que le mémoire fût lu, de peur qu'il n'entraînât quelques votes; à gauche, on ne le voulait pas davantage, de peur qu'il ne créât un fâcheux précédent. Il n'y eut donc qu'un cri contre les ministres qui, sans droit, sans autorité, se permettaient d'intervenir dans les délibérations de l'Assemblée: et il fut résolu que le mémoire ne serait pas lu. Il n'en produisit pas moins son effet, et le *veto* suspensif l'emporta sur le *veto* absolu, à la majorité considérable de six cent soixante-treize voix, contre trois cent vingt-huit. Quelques jours plus tard, on décida, selon le vœu exprimé par Necker, que le refus de sanction aurait son effet jusqu'à la se-

conde législature, après celle où la loi aurait été proposée.

Il est assez difficile de comprendre les motifs qui déterminèrent Necker à cette étrange démarche; il a cherché à l'expliquer par la très-légère différence qui existait entre le *veto* suspensif et le *veto* absolu, tel que le comprenaient Mirabeau, Malouet et même Mounier. Selon lui, le *veto* suspensif était même le plus efficace des deux, s'il conservait son effet jusqu'à l'époque déterminée. Ni le roi ni des ministres responsables ne pouvaient, en usant du *veto* absolu, s'exposer au refus d'impôt; ils pouvaient, au contraire, user librement du droit de refuser la sanction pendant deux législatures.

Quelle que soit la valeur de ces arguments, il n'en est pas moins vrai que, dans la première lutte sérieuse entre le parti monarchique constitutionnel et le parti démocratique, les ministres firent défaut au premier, bien qu'ils en fissent partie et que jusqu'à ce jour ils eussent agi de concert avec lui. De peur d'être vaincus, ils aidèrent à la victoire de leurs adversaires, à la défaite de ceux dont ils se disaient les amis. C'est une tactique quelquefois employée dans les assemblées délibérantes, mais qui n'est ni bien honorable ni bien sûre.

La majorité du comité de constitution avait succombé dans la question des deux Chambres et dans la question de la sanction royale; elle allait succomber dans la question du droit de dissolution, droit que plusieurs orateurs de la gauche avaient semblé reconnaître, mais qui était évidemment emporté avec le reste. A dater de ce moment, il était clair que la constitution ne serait pas celle que Mounier et ses amis avaient désirée, et ils donnèrent leur démission. Sieyès, Talleyrand et Chapelier les imitèrent, mais pour la forme seulement, et ils furent aussitôt réélus avec Thouret, Target, Rabaud-Saint-Étienne et Tronchet. D'après cette nouvelle composition, la majorité du comité restait dévouée à la monarchie constitutionnelle; mais elle était animée d'un autre esprit; elle avait

d'autres idées, et, dans les questions d'organisation politique, l'influence de Sieyès allait trop souvent la dominer.

La question des deux Chambres et celle de la sanction royale avaient sans doute beaucoup d'importance, et il serait injuste de reprocher à Mounier et à ses amis le découragement qu'ils éprouvèrent quand ces questions furent résolues contre leur gré; mais il en est une autre à laquelle ils songeaient à peine, quoiqu'elle intéressât bien plus gravement l'avenir du gouvernement représentatif. Cette question est celle du rôle que doit jouer le ministère sous cette forme de gouvernement, et du sens qu'il faut attribuer au principe de la responsabilité ministérielle. Sur ce point, il faut le dire, l'ignorance, l'insouciance, étaient alors à peu près universelles, et ni à droite, ni à gauche, on ne paraissait se douter que là véritablement est le ressort principal du mécanisme constitutionnel, là le régulateur dont on parlait sans cesse, sans savoir où il convenait de le placer, ni quelle fonction devait lui être assignée. Comme, à notre sens, de toutes les erreurs, de toutes les fautes de l'Assemblée constituante en matière d'organisation politique, aucune n'a eu de plus fâcheuses conséquences, il nous paraît utile d'entrer, à cet égard, dans quelques explications.

Dans la monarchie constitutionnelle, il y a nécessairement plusieurs pouvoirs qui, malgré les efforts des métaphysiciens politiques, ne peuvent pas être absolument séparés, et qui sont exposés à se rencontrer, à se heurter quelquefois. De là le grand argument que les partisans du gouvernement unitaire opposent sans cesse aux partisans des gouvernements pondérés. De deux choses l'une, disent-ils : ou bien, quand il y a désaccord entre les pouvoirs, chacun d'eux conservera la prétention de faire prévaloir sa volonté, et alors c'est la lutte, c'est la guerre au sein même du gouvernement; ou bien chacun d'eux se bornera à tenir l'autre en échec, et alors, les deux volontés se faisant mutuellement obstacle, c'est l'immobilité, c'est la paralysie. Ainsi, d'une part, lutte et guerre; de l'autre,

immobilité et paralysie : voilà à quel résultat doit nécessairement conduire le système tant vanté de l'équilibre des pouvoirs. Pour échapper à cette alternative, il n'est qu'un moyen, c'est de faire que l'un soit tellement fort, et l'autre tellement faible, que, dans aucun cas, le second ne puisse avoir la pensée de résister au premier. Alors à quoi bon deux pouvoirs?

A ceux qui raisonnent ainsi, on pourrait répondre que l'équilibre absolu des pouvoirs n'est pas plus possible que leur séparation absolue, et que, dans le cas même où l'un d'eux est incontestablement le plus fort, il est bon que l'autre ou les autres le modèrent et le retiennent. Néanmoins l'argument serait spécieux si, entre les pouvoirs constitutionnels, il n'existait pas un intermédiaire, participant à la fois de l'un et de l'autre, et destiné à les rapprocher, à les concilier, à les faire marcher d'accord. Or cet intermédiaire, ce n'est pas une seconde Chambre, comme on l'a dit quelquefois, et comme le pensaient à tort Mounier, Lally et leurs amis : c'est le ministère. Au temps de la dernière monarchie constitutionnelle, c'était un lieu commun que d'attribuer au ministère la double mission de représenter le roi dans la salle où siégent les Chambres, et les Chambres dans le cabinet du roi. Telle est, en effet, sa destination, et un des hommes qui, en France, ont le mieux établi et défendu les principes du gouvernement représentatif, Benjamin Constant, en concluait que le pouvoir ministériel est un pouvoir à part, qui doit être soigneusement distingué du pouvoir royal. Sans examiner si cette innovation dans la langue politique était nécessaire ou heureuse, on doit reconnaître qu'elle répondait à une idée juste.

Le ministère, dans la monarchie constitutionnelle, doit donc être considéré comme le point de jonction des deux pouvoirs politiques, comme le creuset où des volontés quelquefois contradictoires s'épurent, se combinent, et finissent ordinairement par se confondre. Le ministère devient ainsi le véritable dépositaire du pouvoir exécutif. C'est pourquoi il est responsable, quand

le pouvoir royal et le pouvoir parlementaire sont essentiellement inviolables. Et ici on parle de la responsabilité politique aussi bien que de la responsabilité judiciaire. Le ministère est responsable des crimes et des délits qu'il peut commettre devant le tribunal préposé par la constitution au jugement de ces délits et de ces crimes; il est responsable de ses fautes, de ses erreurs, de ses négligences même, devant le pouvoir royal et devant le pouvoir parlementaire.

Tout cela posé, deux conséquences suivent nécessairement : la première, c'est que le ministère ne peut se passer de la confiance, de l'adhésion du Corps législatif, et que, si cette confiance, cette adhésion lui manquent, il doit se retirer sur-le-champ; la seconde, c'est que sa présence n'est pas moins nécessaire dans la salle où siége l'Assemblée que dans le cabinet du roi, et que, dès lors, dans l'intérêt de l'union des pouvoirs, il est utile que les ministres fassent eux-mêmes partie de l'Assemblée. Si, par respect pour le principe qui attribue au roi la nomination des ministres, on prétend refuser à l'Assemblée le droit d'exprimer directement son opinion sur leur compte, elle trouve mille moyens de l'exprimer indirectement, et le gouvernement se traîne au milieu des tracasseries, des embarras, suscités par la méfiance. Si, par peur de l'influence que des ministres choisis par le roi peuvent exercer dans l'Assemblée, on leur ferme la salle des séances, on empêche tout rapprochement et toute transaction. Encore une fois, le ministère est un lien vivant entre les pouvoirs; au lieu de fortifier ce lien, affaiblissez-le, le bon accord est impossible, la lutte est inévitable.

Il est, d'ailleurs, bien évident que le choix d'un ministre, tout comme l'adoption ou le rejet d'une loi, peut quelquefois provoquer, entre les pouvoirs, une dissidence telle, que tout essai de transaction échoue : c'est la crise suprême du gouvernement représentatif, celle à laquelle il est pourvu par la dissolution de la Chambre élective et par l'appel au pays.

Aujourd'hui ces principes sont si bien établis, ces vérités si vulgaires, qu'il suffit de les énoncer. Sous l'Assemblée constituante il en était autrement. On savait qu'en Angleterre la théorie et la politique constitutionnelle condamnaient les ministres, même soutenus par le roi, à se retirer devant un vote hostile du Parlement; on savait aussi qu'ils faisaient ordinairement partie de l'une ou de l'autre Chambre, et qu'ils y dirigeaient les débats. Mais les partisans mêmes de la constitution anglaise inclinaient à croire que cette position, à la fois dépendante et influente, avait de graves inconvénients auxquels il fallait remédier : c'était là une des taches qu'ils comptaient effacer, un des vices qu'ils prétendaient supprimer.

Il faut maintenant rechercher quelle fut la pensée de l'Assemblée relativement à ces deux questions, aux diverses époques de son existence.

Sur la première, celle de l'intervention plus ou moins directe de l'Assemblée dans la nomination des ministres, il y eut, dès le début, contradiction entre la théorie et la pratique. En théorie, l'Assemblée, presque entière, tenait pour avéré qu'elle devait rester étrangère au choix des ministres, et qu'il appartenait au chef seul du pouvoir exécutif de les nommer et de les révoquer; dans la pratique, elle était entraînée par la force des choses à demander soit leur maintien, soit leur renvoi, et à violer en fait le principe qu'elle affirmait en droit. Ainsi, le 13 juillet, au moment du renvoi de Necker, ce ne fut point un membre du côté gauche, ce fut le plus énergique défenseur de la prérogative royale, Mounier, qui, le premier proposa une adresse au roi, pour le supplier de rappeler les ministres congédiés, et pour lui représenter que l'Assemblée ne pouvait avoir aucune confiance dans ceux que le roi avait appelés. « Sans doute, dit-il pour justifier sa motion, le roi a le droit de changer ses ministres; mais, en cas de crise, les représentants trahiraient leur devoir s'ils n'avertissaient pas le mo-

narque des dangers auxquels des conseillers imprudents ne craignent pas d'exposer la France entière..... L'Assemblée nationale doit donc éclairer le roi ; elle doit solliciter le rappel des ministres victimes de leur dévouement aux intérêts du trône et à ceux de la patrie. »

Lally, Virieu, une foule d'autres membres du parti monarchique constitutionnel, parlèrent dans le même sens, et la motion de Mounier fut adoptée à la presque unanimité; ce fut à la presque unanimité aussi qu'après une réponse peu favorable du roi l'Assemblée adopta une résolution dont voici les termes :

L'Assemblée déclare.

« Que M. Necker et les autres ministres renvoyés emportent son estime et ses regrets;

« Qu'il ne peut exister d'intermédiaire entre le roi et l'Assemblée nationale;

« Que les ministres et les agents civils de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de l'Assemblée;

« Que les ministres actuels et les conseils de Sa Majesté sont personnellement responsables des malheurs présents et de ceux qui doivent suivre. »

La question paraissait donc tranchée très-positivement, et même très-durement, dans le sens du droit de l'Assemblée; mais, en prenant cette résolution, l'Assemblée avait cru pourvoir exceptionnellement à des circonstances exceptionnelles, et répondre à une déclaration de guerre par une contre-déclaration. On s'en aperçut, dès le 16, quand Mirabeau proposa une nouvelle adresse au roi, presque dans les mêmes termes : « Nous ne prétendons pas dicter le choix de Votre Majesté, disait cette adresse; mais il nous est impossible d'accorder notre confiance aux ministres qui ont voulu tourner à l'esclavage du peuple l'art conservateur de la liberté publique, et qui nous ont fait craindre pour nos foyers tous les maux de la

guerre. » Il n'était pas facile de contester, le 16 juillet, le droit qu'on avait proclamé trois jours auparavant. Néanmoins, à la lecture du projet de Mirabeau, quelques inquiétudes s'éveillèrent, quelques scrupules apparurent, et, pour concilier le principe sacré de la séparation des pouvoirs avec les besoins du moment, on se jeta dans des distinctions, dans des subtilités d'autant moins acceptables, qu'elles étaient contradictoires. Ainsi, tout en appuyant la motion, Barnave déclara qu'en principe l'Assemblée n'avait pas le droit de demander le renvoi d'un ministre; « mais, ajouta-t-il, quand un ministre n'a ni la confiance de la nation, ni celle de ses représentants, l'Assemblée doit refuser de correspondre avec lui sur les affaires du royaume, et dès lors son renvoi devient inévitable. » Barnave ne pensait pas, d'ailleurs, que l'Assemblée pût exiger le rappel d'un ministre congédié, et il en donnait cette singulière raison, que le roi, comme l'Assemblée, pouvait refuser de traiter les affaires publiques avec un ministre qui lui déplaisait. Barnave concluait donc à ce que l'Assemblée exprimât son opinion sur les ministres récemment nommés, mais sans demander le rappel de Necker.

Après Barnave vint Mounier, qui soutint une thèse absolument opposée; selon lui, refuser sa confiance à un ministre investi de la confiance du roi, c'était obliger immédiatement le roi à renvoyer ce ministre et attenter à sa prérogative; c'était aussi favoriser les vues ambitieuses, l'esprit d'intrigue, et importer en France un des abus qui poussaient l'Angleterre à sa perte. Il n'y avait, au contraire, aucun inconvénient à faire connaître au roi le vœu du peuple et celui de l'Assemblée pour le rappel de Necker.

Mirabeau alors se leva, et, dans un de ses meilleurs discours, fit justice de toutes les subtilités et dissipa tous les nuages. « S'il est, dit-il, une maxime impie et détestable, c'est celle qui interdirait à l'Assemblée nationale de déclarer au monarque que son peuple n'a point confiance dans ses minis-

tres; cette opinion attaque à la fois et la nature des choses, et les droits essentiels du peuple, et la loi de la responsabilité. On dit, à la vérité, qu'en vertu de cette loi les ministres pourront toujours être accusés, jugés, punis. Cela est vrai ; mais n'est-il pas absurde de n'admettre aucun intervalle entre un morne silence et une dénonciation sanguinaire ? Se taire ou punir, obéir ou frapper : voilà le système de nos adversaires. Et moi, j'avertis avant de dénoncer, je récuse avant de flétrir, j'offre une retraite à l'inconsidération et à l'incapacité avant de les traiter de crimes : qui de nous a plus de mesure et d'équité ? »

Dans ce passage de son discours, Mirabeau touchait, avec une rare perspicacité, à une des questions les plus délicates du gouvernement représentatif, à la distinction profondément vraie, bien que souvent méconnue, entre les deux sortes de responsabilité ; et cette question, il en trouvait, du premier coup, la solution. La phrase malheureuse de Mounier, sur la perte prochaine de l'Angleterre, lui avait d'ailleurs donné un avantage dont il sut admirablement profiter. « Mais, dit-on, voyez l'Angleterre : que d'intrigues, que d'agitations populaires n'y occasionne pas ce droit que vous réclamez ? c'est lui qui a perdu l'Angleterre !... L'Angleterre est perdue ! Ah ! grand Dieu, quelle sinistre nouvelle ! Par quelle latitude s'est-elle donc perdue ? ou quel tremblement de terre, quelle convulsion de la nature a englouti cette île fameuse, cet inépuisable foyer de si grands exemples, cette terre classique des amis de la liberté ? »

Puis, quittant le ton de l'ironie, Mirabeau montra l'Angleterre libre, forte, prospère, grâce aux institutions qui, au lieu d'élever un mur entre le roi et les Chambres, les réunissaient dans une action commune. « Il est vrai, ajouta-t-il, que récemment un dissentiment s'est élevé entre le roi et les communes, et que, lors de la dernière dissolution, l'opposition a été vaincue ; mais cela même prouve clairement que l'influence

d'une Assemblée sur le choix des ministres n'est point absolue et ne peut entraîner de conséquences désastreuses. L'opposition a été vaincue, parce que le peuple a été de l'avis du roi, et non de l'avis du Parlement : c'est par un simple appel au peuple que le roi a dompté l'aristocratie législative. L'opinion publique, voilà le premier auxiliaire de toute bonne constitution et le puissant compensateur de toute constitution vicieuse. »

Assurément, l'homme qui en 1789 prononçait de telles paroles avait deviné et comprenait merveilleusement les conditions essentielles du gouvernement représentatif; malheureusement un très-petit nombre de ses collègues les comprenaient comme lui.

Au moment où l'Assemblée allait voter, on vint, au nom du roi, annoncer le renvoi des ministres, et bientôt après le rappel de Necker. Enfin, le 4 août, le roi, par une lettre au président de l'Assemblée, annonça qu'il donnait les sceaux à l'archevêque de Bordeaux, la feuille des bénéfices à l'archevêque de Vienne, le département de la guerre à M. de laTour-du-Pin, et qu'il appelait dans son conseil le maréchal de Beauvau. La lettre du roi se terminait par ces paroles, qui furent vivement applaudies :

« Les choix que je fais, dans votre Assemblée même, vous annoncent le désir que j'ai d'entretenir avec elle la plus constante et la plus amicale harmonie. »

En fait, le roi reconnaissait donc que ses ministres devaient avoir la confiance de l'Assemblée, et le principe de la responsabilité politique se trouvait pratiqué avant d'être reconnu ou compris.

Quinze mois se passèrent sans que la question fût soulevée, au moins dans l'Assemblée; mais, en octobre 1790, elle se posa de nouveau. Dans l'intervalle, de bien graves changements s'étaient opérés dans les situations et dans les opinions. A la suite des événements des 5 et 6 octobre, le roi et l'Assemblée

avaient quitté Versailles, et s'étaient transportés à Paris, où régnaient les agitateurs. Mounier, Lally, Bergasse, s'étaient retirés en pays étrangers; le roi avait été dépouillé de plusieurs prérogatives importantes; le parti constitutionnel s'était divisé une seconde fois, et la Société des Amis de la Constitution, conduite alors par Duport, Barnave et les Lameth, exerçait sur les délibérations de l'Assemblée une influence presque irrésistible; Necker, dépopularisé, découragé, avait donné sa démission et abandonné la France, au milieu de l'indifférence universelle. Enfin la désorganisation était partout, et les ministres, soit par calcul, soit par impuissance, se mêlaient à peine du gouvernement et laissaient les comités s'emparer de toutes les affaires. Bien qu'au début les membres de ces comités eussent accepté sans répugnance ce surcroît de pouvoir, ils commençaient à s'en lasser, et la vue des désordres qui éclataient sur tous les points leur faisait sentir la nécessité d'une direction plus forte. Il résolurent donc qu'à l'occasion des troubles de Brest le roi serait mis en demeure de nommer d'autres ministres, et, le 20 octobre, M. de Menou, au nom des quatre principaux comités, vint en faire la proposition formelle. Selon les comités, c'était à l'inertie, à l'incapacité des ministres qu'il fallait attribuer les désordres dont gémissaient tous les bons citoyens. Or, si le roi avait le droit incontestable de choisir ses conseillers, le devoir de l'Assemblée était de lui faire connaître la vérité. Les comités proposaient donc de décréter « que le président de l'Assemblée se retirerait par devers le roi pour lui représenter que la défiance du peuple, à l'égard des ministres, apportait les plus grands obstacles au rétablissement de l'ordre public, à l'exécution des lois et à l'achèvement de la constitution. »

Ce fut le plus brillant orateur du côté droit, Cazalès, qui vint le premier combattre cette proposition, au nom de la prérogative royale. Par une hardiesse oratoire, qui produisit beaucoup d'effet, il commença par accabler les ministres de mépris et

de sarcasmes; il déclara qu'il les regardait comme de grands coupables, et que personne ne les détestait plus que lui. Mais ce n'était pas de cinq hommes qu'il s'agissait; il s'agissait des droits du roi, qu'on voulait dépouiller de sa dernière prérogative. « Il est, dit-il, dans un État, deux pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif : c'est sur leur entière indépendance que repose la liberté publique. Si le Corps législatif usurpait le pouvoir de nommer les ministres, la puissance exécutive serait envahie, les deux pouvoirs seraient accumulés, et la France gémirait sous le plus intolérable despotisme. A la vérité, on ne va pas jusqu'à faire une telle proposition; mais, en soutenant que l'Assemblée peut, quand il lui plaît, présenter au roi le vœu du peuple, on arrive au même résultat. A la longue, les vœux des peuples sont des ordres pour les rois; il faut seulement qu'ils soient bien constatés; *or ils ne le sont pas, tant qu'on n'a pas donné au roi le droit de consulter le peuple lui-même.* »

Après cette allusion à une des lacunes les plus fâcheuses de la constitution, Cazalès, tournant fort habilement à son profit l'exemple même que Mirabeau avait cité quinze mois auparavant : « Quand le roi, dit-il, renvoya M. Fox du ministère, et le remplaça par M. Pitt, la majorité des communes, qui soutenait M. Fox, déclara que la nomination de M. Pitt était inconstitutionnelle, et vota résolution sur résolution, adresse sur adresse, pour enjoindre au roi de rappeler M. Fox. Le roi répondit : « Il s'est élevé une grande question entre le Parlement « et moi; j'en appelle à mon peuple. » Il dit; le Parlement fut dissous, et le peuple consulté donna raison au roi contre le Parlement. Telle est, ajouta Cazalès, l'admirable constitution du gouvernement anglais; tel est l'heureux effet, pour la liberté publique, de la prérogative de dissoudre le Parlement. Toutes les fois que les trois pouvoirs sont unis, le peuple obéit; toutes les fois qu'ils diffèrent, le peuple juge. »

Sur ce terrain, où malheureusement la droite se plaçait un

peu tard, Cazalès était inattaquable. Pour le réfuter, il fallait d'abord concéder au roi le droit de dissolution, ensuite montrer, comme Mirabeau l'avait fait antérieurement, que la faculté réclamée par les comités ne devait pas moins servir les vrais intérêts du roi que ceux de l'Assemblée. Mais c'était là rompre avec les préjugés du moment, et, en octobre 1790, personne ne savait ou ne voulait le faire; aussi la réponse de Barnave à Cazalès fut-elle pâle, embarrassée, peu concluante. Il rectifia quelques erreurs sur les habitudes parlementaires de l'Angleterre; il établit que, dans ce pays, la faculté de déclarer que le ministère n'a pas la confiance du Parlement a toujours existé, et que jamais on n'y a vu rien d'inconstitutionnel; il fit remarquer que les ministres faisant partie des Chambres législatives, ils n'y pouvaient pas servir utilement le roi, si la majorité leur faisait défaut; mais il ne dit pas un mot du grand argument de Cazalès, celui du droit de dissolution. Un représentant peu connu, Brevet, alla plus droit au but, en demandant « si ce n'était pas se faire une étrange idée de l'indépendance des pouvoirs que de leur refuser tout point de rapprochement et de contact. » Et, répondant à cet éternel argument, que l'Assemblée était toujours maîtresse d'accuser les ministres, Brevet fit remarquer, avec beaucoup de raison, que la conduite d'un ministre peut être très-répréhensible, sans donner lieu à accusation, et que l'inertie, l'impéritie, ne doivent pas être érigées en crimes d'État. Néanmoins, par une singulière contradiction, le même orateur s'efforça de prouver que dénoncer les ministres, ce n'était pas demander leur renvoi, et que le roi restait toujours maître de les conserver ou de les congédier, à son gré.

Deux membres du premier parti constitutionnel, à peu près ralliés à la droite, Malouet et Clermont-Tonnerre, combattirent aussi, au nom de la prérogative royale, le droit des comités, mais sans refuser à l'Assemblée le droit d'exprimer son opinion sur les ministres : « Il est bien clair, dit Malouet, que,

dans tout gouvernement représentatif, le ministère ne peut se soutenir et diriger avec succès les affaires publiques qu'autant qu'il est en harmonie avec le Corps législatif. » Mais, dans un décret enjoignant en quelque sorte au roi de renvoyer ses conseillers, Malouet et Clermont-Tonnerre voyaient une attaque gratuite à l'autorité royale, déjà si fort ébranlée. C'est donc, en définitive, à la forme, non au fond de la proposition qu'ils faisaient objection, et le principe de l'intervention indirecte de l'Assemblée, dans le choix des ministres, était par eux reconnu.

Quand on lit ce débat, on se demande tout naturellement ce que devenait Mirabeau et pourquoi il se taisait, lui qui, en juillet 1789, avait si bien établi, si énergiquement défendu les vrais principes. C'est qu'au Mirabeau de juillet 1789 avait succédé, en octobre 1790, un autre Mirabeau, non moins sensé, non moins éloquent, mais moins indépendant, et que ses besoins personnels avaient entraîné dans des relations intéressées avec le roi et la cour. Non, certes, que Mirabeau eût déserté la cause de la Révolution, la cause de la liberté, la cause de la monarchie constitutionnelle, dont il était, plus que jamais, le serviteur intelligent et dévoué; mais ce n'était plus gratuitement qu'il la servait, et cette circonstance nouvelle, sans gêner la liberté de ses opinions, gênait souvent celle de sa parole. Dans une question où la prérogative royale paraissait engagée, il n'osa donc point se prononcer publiquement pour la prérogative parlementaire; mais, s'il cessa de défendre son opinion à la tribune, il la défendit dans toutes ses lettres au comte de Lamarck, dans toutes ses notes au roi. Le 14 octobre, peu de jours avant la motion, il allait plus loin, et il conseillait formellement au roi de changer ses ministres : « Il faut, disait-il, que le roi prenne des ministres qui aient la confiance de l'Assemblée et qui puissent la diriger. Diriger, c'est gouverner. » Et il ajoutait que, dans certains cas, à certaines conditions, il pourrait être utile de choisir les ministres, même parmi les

jacobins : « *car des jacobins ministres ne seraient pas des ministres jacobins.* » Le 14, le 16, le 18, il insistait de nouveau. La proposition des comités était alors connue aux Tuileries, et on y voyait une attaque audacieuse contre le droit du roi. Mirabeau n'en maintenait pas moins le droit de l'Assemblée, tout en reconnaissant que, dans un temps d'agitation, l'exercice rigoureux de ce droit pouvait entraîner de fâcheuses conséquences. « Et pourtant, ajoutait-il, résister est absurde et im-
« possible. Comment donc faire? Ce qui sauverait tout, ce serait
« d'obtenir la démission des ministres avant le décret, et de
« nommer un nouveau ministère, formé d'après l'impulsion de
« la majorité et secondé par elle. Là seulement est la solution
« de la difficulté. »

Les conseils de Mirabeau n'ayant pas été écoutés, il se borna à voter silencieusement pour la proposition des comités; mais, par un singulier concours de circonstances, cette proposition fut rejetée. La question, en effet, était complexe : il y avait, d'une part, le droit de l'Assemblée, que la droite tout entière contestait ; il y avait, d'autre part, le sort des ministres, pour lesquels une partie de la gauche restait bienveillante. Les uns votaient donc contre la proposition, par respect pour la prérogative royale; les autres votaient de même par attachement aux ministres. Enfin, au dernier moment, l'Assemblée, sur la proposition de Chapelier, mit M. de Montmorin hors de cause, et déclara, par exception, que ce ministre n'avait pas perdu la confiance de l'Assemblée. Or cette exception mécontenta fort les ennemis de M. de Montmorin et les amis des autres ministres. De toutes ces causes réunies, il résulta qu'il y eut quatre cents voix pour la proposition, et quatre cent trente contre.

Mais cette majorité de hasard ne terminait point la lutte, et il restait vrai, comme Mirabeau l'avait dit au roi, qu'une Assemblée hostile aux ministres a toujours le moyen de les condamner à l'impuissance. Dans plusieurs notes successives, il revint donc à la charge et s'efforça de démontrer que, malgré

le rejet du décret, les ministres avaient perdu la confiance de l'Assemblée, et que, si le roi persistait à les maintenir, l'Assemblée, par défiance contre eux, achèverait de dépouiller le pouvoir exécutif. « Veut-on gouverner? répétait-il le 24 oc-
« tobre, on ne le peut que par la majorité, et l'on ne peut
« influer sur la majorité qu'en se rapprochant d'elle, qu'en lui
« donnant le ministère qui paraîtra lui convenir, qu'en la
« forçant de le défendre, qu'en l'obligeant de composer par
« l'effet inévitable d'une confiance réciproque. »

Malheureusement, pas plus aux Tuileries que dans l'Assemblée, on n'était alors en état de comprendre Mirabeau, et, pour obtenir la démission des ministres, il fallut que, trois semaines après, sur la proposition de Brissot, les quarante-huit sections de Paris se missent en mouvement et votassent des adresses menaçantes. C'est alors seulement que M. Champion de Cicé et M. de la Tour-du-Pin se retirèrent, pour faire place à MM. Duportail et Duport-du-Tertre. L'acte qui, en temps utile, eût pu être un gage de bonne intelligence, entre le roi et la majorité de l'Assemblée, devint ainsi un acte de faiblesse, et le signe visible de l'abaissement de la royauté.

En fait, la question était résolue; en droit, elle ne l'était pas encore, et elle se renouvela en mars 1791, à propos du projet sur l'organisation et la responsabilité du ministère. Tout en organisant avec beaucoup de soin la responsabilité criminelle et la responsabilité civile des ministres, le comité, par l'organe de Desmeuniers, faisait la part de la responsabilité politique, dans un article ainsi conçu :

« Le Corps législatif pourra présenter au roi telles adresses qu'il jugera convenable sur la conduite des ministres. »

A la première lecture de cet article, on s'écria que le droit dont il s'agissait était incontestable, et qu'en l'énonçant on l'affaiblissait plutôt que de le fortifier. Le comité le fit donc disparaître de sa rédaction amendée; mais on ne tarda pas à s'apercevoir que, dans l'état des esprits, la question ne devait

pas rester indécise. Après un débat violent entre ceux qui accordaient et ceux qui refusaient tout pouvoir au roi sur la nomination des ministres, Buzot reprit non la rédaction, mais la pensée de l'article précédemment écarté, et proposa d'attribuer au Corps législatif le droit de présenter au roi « telle déclaration qu'il jugerait convenable sur la conduite des ministres, et même de lui déclarer qu'ils avaient perdu la confiance de la nation. » Il n'est pas besoin d'ajouter que cette déclaration entraînait, pour le roi, l'obligation de changer son ministère.

Il n'y avait rien de douteux, rien d'équivoque dans cette rédaction, et on savait d'avance qu'elle serait adoptée. Cazalès, avec son intrépidité ordinaire, ne craignit pourtant pas de heurter de front le sentiment de l'Assemblée, et, cette fois encore, ce fut l'absence du droit de dissolution qui lui fournit son meilleur argument : « Le principe, dit-il, me paraît évident ; toutes les fois que le Corps législatif parle aux rois, au nom du peuple, les rois sont obligés d'obéir ; mais il importe que le Corps législatif n'exprime pas un vœu qui ne soit pas celui du peuple : il est un moyen pour le distinguer, c'est d'accorder au roi le pouvoir de dissoudre la législature. »

En 1790, on s'était contenté de ne pas répondre ; on fit plus en 1791, on murmura, et Chapelier, membre du comité de constitution, eut la faiblesse de s'écrier « qu'il était impossible d'accorder au roi le droit de dissolution ; qu'autant vaudrait lui accorder le droit de détruire la constitution. » Robespierre et Pétion allèrent plus loin encore et nièrent que le droit de nommer les ministres dût appartenir au roi.

L'article proposé par Buzot fut donc adopté presque sans contestation. Si l'on s'arrête au texte de cet article, on ne peut nier qu'il ne soit conforme aux vrais principes du gouvernement représentatif ; si l'on songe à la pensée dont il émanait, il faut reconnaître que l'Assemblée le vota sans en bien comprendre la portée véritable, dans un esprit de méfiance et d'hostilité, non dans un esprit de conciliation et de paix. Dans toute con-

stitution pondérée, il existe, à la limite qui sépare les pouvoirs, certains droits si délicats qu'il est toujours difficile de les définir nettement; mais l'Assemblée constituante ne croyait point à ces sortes de difficultés, ou se faisait honneur de les braver. Un seul homme, peut-être, Mirabeau, eût pu, dans la séance du 6 avril, lui parler avec assez d'autorité pour lui prouver qu'elle faisait fausse route; mais Mirabeau était mort le 31 mars, et cette grande lumière venait de s'éteindre au moment même où elle aurait pu répandre les clartés les plus bienfaisantes.

Sur ce point, la théorie de la séparation absolue des pouvoirs avait fini par succomber, parce qu'elle s'était heurtée, d'une part, contre les intérêts et les passions du moment, de l'autre, contre le désir naturel aux Assemblées, comme aux rois, d'étendre et d'assurer leur influence. Sur l'autre point, celui du droit pour les ministres de siéger, de parler, de voter dans l'Assemblée, la théorie dont il s'agit eut, au contraire, pour appui tous les petits préjugés, toutes les passions mesquines, et elle triompha aisément. Le premier comité de constitution, bien que composé d'hommes fort éclairés, n'avait pas même pensé que la question valût la peine d'être discutée, et c'est tout d'une voix qu'il avait proposé, comme on l'a vu, de décréter l'incompatibilité des fonctions de membre du Corps législatif avec celles de ministre. A Mirabeau appartient encore l'honneur d'avoir, le premier, aperçu et signalé ce qu'il y avait de faux et de fâcheux dans ce prétendu principe. A la vérité, l'opinion de Mirabeau n'était pas, ici, complétement désintéressée. Bien peu de jours après le 14 juillet (sa correspondance avec le comte de Lamarck en témoigne), il avait vu, dans le lointain, la chute de la monarchie, le triomphe d'une démocratie sanguinaire, et jusqu'au meurtre de la famille royale. Plein d'une juste confiance en ses forces, il croyait qu'un seul homme pouvait arrêter le torrent révolutionnaire, et que cet homme, c'était lui; mais le succès, fort douteux, en

tout cas, lui semblait impossible, si tous les moyens d'action ne venaient pas se réunir en ses puissantes mains. Ce n'était donc point, comme conseiller privé, confidentiel, mystérieux, qu'il désirait porter secours à la monarchie ; c'était publiquement, au grand jour, dans une position non équivoque, dans la position des grands hommes d'État de l'Angleterre, de ces hommes d'État dont il voyait, non sans envie, l'habileté et l'éloquence se déployer librement au sein des Assemblées. En un mot, Mirabeau voulait devenir ministre, et, dans cette circonstance, son bon sens avait son ambition pour complice.

Dès les premiers jours de septembre, Mirabeau souleva ou fit soulever la question, dans le *Courrier de Provence*, et signala la non-présence des ministres dans l'Assemblée comme une des causes qui nuisaient le plus à la promptitude, à la régularité, à la bonté des travaux parlementaires, ainsi qu'à l'affermissement de l'ordre public. Selon lui, une correspondance directe et journalière, entre les ministres et les membres du Corps législatif, était juste, utile, et n'avait aucun inconvénient. Craindre l'influence royale ou ministérielle était absurde, à ses yeux : cette influence n'était redoutable que lorsqu'elle agissait dans l'ombre ; elle devenait bienfaisante et salutaire quand elle agissait à découvert et par la discussion. Il y avait, d'ailleurs, réciprocité, et l'influence de l'Assemblée sur les ministres pouvait s'exercer tout aussi bien que celle des ministres sur l'Assemblée.

Le 29 septembre, un débat engagé sur la responsabilité ministérielle fournit à Mirabeau l'occasion de porter cette opinion à la tribune, et de demander que l'Assemblée fixât la position des ministres par un vote formel; il fit remarquer que plusieurs membres de l'Assemblée, ayant été portés au ministère, avaient abdiqué leur qualité de représentant. Sans doute, ils avaient cru bien faire; mais on pouvait être d'un autre avis, et Mirabeau pensait, quant à lui, que le concours des lumières ministérielles serait fort utile. Dans tous les cas, la question ne pou-

vait rester indécise, et l'Assemblée devait décider : 1° si l'on cessait d'être représentant en devenant ministre; 2° si les représentants, promus au ministère, avaient besoin d'être réélus pour siéger dans l'Assemblée. La motion fut applaudie et parut généralement goûtée; mais on la renvoya, sans discussion, à l'époque où l'Assemblée aurait à s'occuper de la question des éligibles. Cette première tentative de Mirabeau n'eut donc d'autre résultat que d'éveiller l'attention sur ses desseins et de susciter contre lui de redoutables jalousies.

Cependant les événements des 5 et 6 octobre modifièrent toutes les situations, et Mirabeau, qui, à cette époque, avait déjà, par l'intermédiaire du comte de Lamarck, noué des intelligences secrètes avec la cour, résolut de revenir à la charge, et chercha des auxiliaires, d'une part, auprès du général la Fayette et de ses amis; d'autre part, auprès de Barnave, Lameth et Duport. Avec la droiture qui l'a toujours distingué, la Fayette, bien qu'il n'aimât pas Mirabeau, trouva qu'il avait raison, et lui promit son concours sans condition. Duport, Lameth, Barnave, se montrèrent un peu plus difficiles, et, au moment où l'Assemblée quittait Versailles, un rendez-vous fut pris à Passy, chez la sœur de Mirabeau, non pour traiter spécialement la question des ministres, mais pour examiner les dangers du pays et les moyens d'y faire face. A ce rendez-vous se trouvèrent Mirabeau, Duport, Alexandre Lameth, Barnave, la Fayette, Latour-Maubourg et quelques autres. On fut bientôt d'accord pour reconnaître que les ministres n'étaient point au niveau de leur tâche, et qu'il était désirable de les remplacer par des hommes plus populaires et plus énergiques; on reconnut aussi que l'incompatibilité des fonctions de ministre et des fonctions de député n'avait été, jusqu'alors, prononcée ni par un article constitutionnel, ni par un simple décret. En conséquence, on convint de travailler ensemble à la formation d'un ministère parlementaire, et on arrêta une liste sur laquelle, pour éviter toute dissidence, Mirabeau ne demanda pas

à être porté. Le duc de la Rochefoucauld, Thouret, Emmery, Champagny, Lacoste, étaient les membres qui se trouvèrent ainsi désignés.

Alexandre Lameth, qui, dans son *Histoire de la Constituante*, raconte ces détails, ignore lui-même pourquoi ce projet n'eut pas de suite. Il suppose que la résistance du roi, d'une part, le mécontentement de Necker, de l'autre, contribuèrent à le faire échouer. Quoi qu'il en soit, Mirabeau, déçu une seconde fois, résolut de ne plus s'en fier qu'à lui-même, et d'obtenir indirectement de l'Assemblée ce qu'il n'osait plus lui demander par un vote direct. Après s'être entendu avec le comte de Lamarck et s'être assuré du concours de quelques hommes importants, il proposa donc, le 6 novembre, accessoirement à une loi de finance, « que les ministres du roi fussent invités à venir prendre dans l'Assemblée voix consultative, jusqu'à ce que la constitution eût fixé les règles qui seraient suivies à leur égard. »

C'était prendre la question par le petit côté; aussi Mirabeau se borna-t-il à l'énumération des avantages politiques que pourrait apporter la présence des ministres dans l'Assemblée. Chez un peuple qui, certes, a l'expérience de la liberté, chez le peuple anglais, jamais, dit-il, il n'avait été fait une motion qui tendît à exclure du Parlement les ministres du roi; au contraire, la nation regardait leur présence au milieu des représentants du pays, non-seulement comme utile, mais encore comme un de ses grands priviléges, comme un de ceux qui l'aidaient le plus à exercer, sur tous les actes du pouvoir exécutif, un contrôle salutaire. Quand une explication était nécessaire, on n'avait pas besoin, pour l'obtenir, d'un décret nécessairement débattu, et qui pouvait être rejeté. Il suffisait d'une question posée à l'instant même, et à laquelle le ministre devait répondre à l'instant même aussi, et sans préparation : ainsi s'évanouissaient tous les malentendus, toutes les évasions, toutes les équivoques, toutes les tergiversations.

Répondant ensuite à ceux de ses collègues qui paraissaient redouter l'influence ministérielle, Mirabeau reproduisait l'argument qu'il avait déjà fait valoir dans le *Courrier de Provence*. « Non, messieurs, s'écriait-il en terminant, nous ne céderons point à des craintes frivoles, à de vains fantômes; nous n'aurons point cette timidité soupçonneuse qui se précipite dans les piéges par le désir même de les éviter... Tous les bons citoyens soupirent après le rétablissement de la force publique; et quelle force publique parviendrons-nous à établir, si le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se regardent en ennemis et craignent de discuter en commun les affaires publiques? »

Après ce discours de Mirabeau, il y eut un moment d'assentiment presque général, et il put espérer le succès de sa tactique. Mathieu de Montmorency, le duc de la Rochefoucauld, Garat jeune, Clermont-Tonnerre, Chapelier même, l'appuyèrent vivement, et l'ajournement proposé par Blin et appuyé par Montlosier faillit être rejeté, malgré un discours du vicomte de Noailles, qui signalait la motion comme destructive de la liberté. Après deux épreuves douteuses, on remit pourtant le vote au lendemain; mais personne, à ce moment, ne pensait qu'il pût être contraire à Mirabeau.

Malheureusement, pendant les vingt-quatre heures qui séparèrent les deux votes, il se fit des efforts puissants contre son projet, ou, pour mieux dire, contre sa personne. D'une part, le garde des sceaux, qui se sentait particulièrement menacé, donna l'éveil à ses amis en leur révélant les desseins secrets de Mirabeau. De l'autre, on travailla utilement à inquiéter, à irriter la droite, qui ignorait les rapports de Mirabeau avec la cour, et qui s'obstinait à voir en lui un ennemi, non un sauveur. Quand, le 7 novembre, la discussion fut reprise, il fut donc aisé de s'apercevoir que les dispositions de l'Assemblée avaient complétement changé. Montlosier donna le signal, au nom de la droite, en combattant la motion, comme vicieuse dans son principe, dangereuse dans ses conséquences,

pernicieuse dans ses effets; puis vint un homme qui, à l'inverse de beaucoup d'autres, n'eut jamais autant de sang-froid que pendant l'orage, autant de bon sens qu'en présence du danger, le courageux et excellent Lanjuinais : ce jour-là la mer était calme, il n'y avait aucun péril à braver, et il se laissa trop aisément entraîner par des opinions moins désintéressées que la sienne. « Nous avons voulu, dit-il, la séparation des pouvoirs. Comment donc nous propose-t-on de réunir, dans la personne des ministres, le pouvoir législatif au pouvoir exécutif? Quand on a besoin des ministres, on peut les mander. Les admettre habituellement dans la salle des séances, ce serait les exposer à être le jouet des ambitieux, s'il s'en trouvait dans cette enceinte. »

C'est donc dans l'intérêt des ministres, et pour qu'ils ne fussent pas le jouet des ambitieux, que Lanjuinais demandait leur exclusion. Cet argument indiquait clairement d'où le coup partait et contre qui il était dirigé. Lanjuinais ne se contenta pas, d'ailleurs, de voter contre la motion de Mirabeau, et il proposa de décréter, subsidiairement, « qu'aucun représentant, pendant le cours de la législature, et dans les trois années suivantes, ne pourrait obtenir aucune place dans le ministère, aucune grâce, aucun emploi, aucune rémunération. »

Trois mois auparavant, l'Assemblée entière applaudissait, quand le roi, par un message, annonçait que, dans l'intérêt du bon accord entre les pouvoirs, il venait de choisir quatre ministres dans son sein. On pouvait donc croire que la proposition de Lanjuinais trouverait peu de faveur; elle excita, au contraire, un véritable enthousiasme. « Admettre les ministres dans l'Assemblée à un titre quelconque, s'écria Blin, c'est faire une chimère de la responsabilité; une fois assis sur nos bancs, il faut qu'ils nous dirigent ou qu'ils nous cèdent. Dans le premier cas, la liberté est anéantie; dans le second, le pouvoir royal est avili. » Sous le coup de ce puissant dilemme, la motion de Mirabeau, si bien accueillie la veille, fut rejetée à

la presque unanimité, sans que personne osât prendre la parole pour la défendre.

Restait la proposition de Lanjuinais, qui tranchait définitivement la question dans un sens absolument contraire. Désespéré de voir la tournure que prenait le débat, Mirabeau monta alors à la tribune, et, dans un de ses discours les plus célèbres, s'efforça de faire comprendre à l'Assemblée la faute irréparable qu'elle allait commettre. L'Assemblée, demanda-t-il, était-elle bien résolue à décréter :

Que la confiance de la nation doit être un titre d'exclusion à la confiance du monarque ;

Qu'en déclarant l'aptitude égale de tous les citoyens on a entendu refuser cette aptitude et cette égalité à douze cents députés honorés des suffrages d'un grand peuple ;

Qu'il est utile à la chose publique que l'Assemblée nationale et les ministres soient tellement divisés, tellement opposés l'un à l'autre, qu'il faille, dans ce but, écarter tous les moyens qui pourraient établir plus de confiance, plus d'unité dans les desseins et les démarches ?

Après avoir ainsi présenté, sous une forme piquante, les objections principales contre la mesure proposée, et démontré péremptoirement que cette mesure porterait à la fois atteinte à la liberté des députés, à la liberté du roi, à la liberté des électeurs, Mirabeau aborda la vraie question, celle qui était dans tous les esprits, bien que personne n'en parlât. « La mesure, dit-il, est en elle-même tellement absurde, qu'il faut la rapporter à un motif secret ; ce motif, quel peut-il être, si ce n'est le désir d'exclure du ministère tel ou tel membre de l'Assemblée ? Or il y a deux membres que l'auteur de la motion peut avoir en vue, vous avez déjà deviné quels ils sont : l'un, c'est l'auteur de la proposition; l'autre, c'est moi. Je dis d'abord l'auteur de la proposition, parce qu'il est possible que sa modestie embarrassée ou son courage mal affermi ait redouté quelque grande marque de confiance, et qu'il ait voulu

se ménager le moyen de la refuser, en faisant admettre une exception générale. Je dis ensuite moi-même, parce que des bruits populaires répandus sur mon compte ont donné des craintes à certaines personnes et des espérances à d'autres. Je propose donc, par amendement, de borner l'exclusion proposée à M. de Mirabeau, député de la sénéchaussée d'Aix. Je serai fort heureux si, au prix de mon exclusion, je puis conserver à cette Assemblée l'espérance de voir plusieurs membres, dignes de toute ma confiance et de tout mon respect, devenir les conseillers intimes de la nation et du roi, que je ne cesserai pas de regarder comme indivisibles. »

La sanglante ironie de ces paroles ne fit, bien entendu, qu'irriter davantage les ennemis et les envieux de Mirabeau. La proposition de Lanjuinais, amendée par Blin, fut donc décrétée en ces termes :

« Aucun membre de l'Assemblée nationale ne pourra être appelé au ministère pendant la session actuelle. »

Ainsi la tentative de Mirabeau tournait directement contre son opinion. Jusqu'au vote du 7 novembre, le roi, comme il l'avait déjà fait, pouvait choisir ses ministres dans l'Assemblée, et il n'était pas certain qu'ils dussent, pour cela, cesser d'être députés; seulement ils s'abstenaient momentanément de prendre part aux délibérations. A partir du 7 novembre, non-seulement les ministres ne purent être membres de l'Assemblée, mais aucun membre de l'Assemblée ne put entrer au ministère, même en renonçant à sa qualité de député. Le fossé qui déjà séparait les deux pouvoirs devint donc plus profond et plus large. Quelques mois après, le 26 janvier 1790, l'Assemblée l'élargit encore, en décrétant, sur la proposition de Goupil de Prefeln, « que, conformément à l'esprit de son décret du 7 novembre 1789, aucun membre de l'Assemblée constituante actuelle ne pourrait, pendant la durée de la session, accepter aucunes places, traitements, pensions ou emplois, *même en donnant sa démission.* » A cette occasion, le duc de

la Rochefoucauld produisit le système anglais, celui qui soumet à réélection les députés promus à une fonction publique ; mais Duport, Fréteau, Pétion, firent observer, non sans raison, qu'après avoir interdit aux députés d'accepter le ministère, on ne pouvait, sans une inconséquence flagrante, leur permettre d'accepter des places données par les ministres. C'était donc au décret du 9 novembre qu'il fallait s'en prendre d'abord. Mais, bien que l'appui de la Fayette lui fût acquis, Mirabeau ne pensa pas qu'à ce moment les préjugés, les méfiances de l'Assemblée, pussent être surmontés, et il garda le silence.

Néanmoins il ne perdit jamais l'espoir de faire revenir l'Assemblée sur un vote funeste; et, pendant le reste de sa vie, il ne négligea rien pour convaincre le roi et ses collègues qu'en rompant ainsi le lien naturel des deux pouvoirs on rendait le gouvernement impossible. L'absence de son ami, le comte de Lamarck, avait interrompu momentanément ses relations avec la cour; vers le milieu de l'année 1790, elles furent reprises avec plus d'activité que jamais, et, le 12 septembre, dans une note destinée au roi, il écrivait les paroles remarquables que voici :

« Il est impossible, dans un gouvernement représentatif, que la nation ne soit pas exposée aux plus violentes secousses, et l'autorité royale à des attaques continuelles, si les ministres n'ont pas séance dans le Corps législatif ; leur présence seule peut servir d'intermédiaire et de lien commun entre des pouvoirs qu'il est plus aisé de séparer dans la théorie que dans la pratique; par là, toutes les mesures actives du Corps législatif ne paraîtraient que les mesures du pouvoir exécutif. On ne présenterait plus deux buts opposés au respect des peuples; il y aurait unité d'action dans l'autorité. L'Assemblée nationale augmenterait sa véritable force, et le roi conserverait sa prérogative. Si cette mesure est toujours indispensable dans la forme du gouvernement que nous avons adoptée, elle l'est plus encore dans un moment de révolution, où l'autorité royale,

ébranlée de toutes parts, et paralysée dans tous ses ressorts, peut périr ou par l'inaction, ou par le concours d'une autre autorité qui n'aurait besoin, pour la remplacer, que d'être secondée par les circonstances. Ainsi il n'y a plus à balancer : le moment est venu où le décret qui ne permet pas de former un ministère dans le sein de l'Assemblée nationale doit être ouvertement attaqué par le roi et par tous ceux qui veulent sauver tout à la fois le gouvernement monarchique et le royaume. »

Pendant que, dans toutes ses notes et toute sa correspondance, il s'efforçait ainsi de faire comprendre au roi et à la cour leur véritable intérêt, il préparait pour l'Assemblée un long discours, que ses exécuteurs testamentaires ont trouvé dans ses papiers, et où la question est traitée sous toutes ses faces. Examinant l'état du pays, il commençait par établir que la plupart des maux de la France venaient du manque d'harmonie entre l'Assemblée et le roi. « Or, disait-il, ce défaut d'harmonie, votre décret l'a perpétué et consacré en fermant la porte du ministère aux hommes les plus pénétrés de l'esprit de vos lois, les mieux investis de la confiance publique, les seuls capables de marcher de front et de concert avec vous.

« La conséquence de cette faute, ajoutait-il, c'est qu'il s'est établi une sorte de désunion légale entre la volonté législative qui ordonne et le pouvoir royal qui exécute; c'est que la nation est tourmentée d'un inévitable et perpétuel conflit entre vos lois les plus importantes et les moyens de les exécuter. » Puis, après avoir développé ces observations préliminaires, il établissait, par les raisons les plus fortes, qu'en principe le décret du 7 novembre avait deux inconvénients capitaux :

Il portait atteinte au droit de la nation, à son droit le plus précieux, celui d'influer, directement ou indirectement, sur la conduite des affaires publiques et sur le choix des ministres du roi;

Il entravait l'accomplissement du premier devoir du monarque, en l'empêchant de choisir ses ministres parmi les

hommes investis de la confiance publique, parmi les hommes que le peuple avait lui-même désignés comme les plus capables et les meilleurs.

Si ce discours eût pu être prononcé, eût-il modifié l'opinion de l'Assemblée? Cela est très-peu probable. A mesure que l'Assemblée vieillissait, et que les événements marchaient, les méfiances, les jalousies, les haines, allaient croissant, et la position respective, non-seulement des pouvoirs, mais des partis, devenait de plus en plus difficile. Ni le roi, ni l'Assemblée, ni les chefs de parti, ne devaient donc avoir beaucoup de goût pour une mesure, excellente en soi, mais d'où chacun craignait de voir sortir un surcroît de force pour ses adversaires. Avant tout, le roi voulait affaiblir l'Assemblée, l'Assemblée voulait affaiblir le roi, et une mesure qui fortifiait à la fois l'Assemblée et le roi ne pouvait plaire ni à l'un ni à l'autre. Il faut d'ailleurs le répéter, excepté Mirabeau, personne ne comprenait l'importance de la question, et on voit avec étonnement Mounier, dans le livre qu'il publia à Genève en 1792, tomber à ce sujet dans presque toutes les erreurs, dans presque tous les préjugés de la gauche et de la droite. Le mérite de Mirabeau n'en est que plus grand, et l'homme politique, en cette circonstance, s'éleva encore au-dessus de l'orateur.

Mirabeau venait de mourir, quand, le 7 avril 1791, au milieu du débat sur l'organisation ministérielle, Robespierre vint proposer « qu'aucun membre de l'Assemblée ne pût être porté au ministère pendant les quatre années qui suivraient la session. » La digue ainsi rompue, ce fut une véritable avalanche de propositions plus désintéressées et plus absurdes les unes que les autres. Bouche demanda que les membres de cette législature et des législatures prochaines fussent dépouillés du droit de recevoir, sous aucun prétexte, aucun don, traitement ou pension. Dandré appuya les propositions de Robespierre et de Bouche, en y ajoutant un article en vertu duquel tous les membres de l'Assemblée devaient s'engager expressément à ne jamais

sollicter aucune place pour qui que ce fût. Garat aîné, membre de la droite, proposa d'étendre toutes ces prohibitions non-seulement aux députés, mais à leurs ascendants, descendants et collatéraux. Là-dessus Pétion lui-même recula, et Tracy demanda sagement le renvoi au comité de constitution. Mais l'Assemblée, dans un accès d'enthousiasme plus ou moins sincère, sanctionna toutes les propositions, celle de Garat exceptée, et aggrava ainsi le vote du 7 novembre, au lieu de l'atténuer.

La dernière conséquence de cet étrange système avait d'ailleurs été produite, au club des Jacobins, par Barnave et par Duport, en réponse à ceux de leurs confrères qui eussent voulu enlever au roi la nomination des ministres. « Il faut, disait Barnave, que le roi nomme les ministres, et non le peuple, parce que des ministres nommés par le peuple seraient nécessairement trop estimés... Il ne faut pas, ajoutait-il, que la confiance du peuple soit partagée : le Corps législatif seul doit l'avoir tout entière. Si les agents du pouvoir exécutif partageaient l'estime publique avec la législature, ils finiraient peut-être par l'emporter. » Certes, Barnave et Duport avaient raison de ne point vouloir que les ministres fussent élus, directement ou indirectement, par le peuple; mais Camille Desmoulins, de son côté, avait raison de retourner leurs arguments contre la constitution monarchique, et de demander « si la perfection de cette constitution consistait à ce qu'il y eût toujours des ministres imbéciles ou fripons... Faire de mauvais choix de ministres, ajoutait-il, afin que le Corps législatif conserve son ascendant, qu'est-ce autre chose que de donner des maladies afin de conserver la médecine en honneur? » Et pourtant, tout en relevant si finement l'inconséquence de Barnave et de Duport, Camille Desmoulins, non moins inconséquent, concluait, comme eux, à ce que les ministres ne pussent pas être membres de l'Assemblée.

Au point de vue de la théorie, et en se plaçant dans le temps présent, il peut paraître superflu de discuter si longuement une

question sur laquelle la science et l'expérience ont définitivement prononcé; mais historiquement, et en remontant aux premières années de la Révolution, il nous a semblé que, de toutes les questions purement constitutionnelles, aucune ne méritait d'être plus attentivement étudiée. Ainsi que nous l'avons déjà dit, c'est là, dans l'ordre politique, l'erreur capitale de l'Assemblée constituante, celle qui a eu les suites les plus désastreuses. Nous croyons que deux Chambres législatives valent mieux qu'une seule, et que le *veto* absolu est préférable au *veto* suspensif. Néanmoins il est fort douteux que le *veto* absolu eût été pour le roi une meilleure sauvegarde que le *veto* suspensif, et la révolution du 10 août se serait probablement faite contre deux Chambres aussi bien que contre une seule. Mais, en considérant les ministres comme les purs agents du pouvoir exécutif, et non comme des intermédiaires naturels, nécessaires, entre les pouvoirs, l'Assemblée commit une faute qui, fatalement, devait l'entraîner à en commettre beaucoup d'autres. Non-seulement cette faute eut, dans la conduite générale des affaires publiques, tous les inconvénients que signalait Mirabeau, mais elle influa d'une manière déplorable sur l'ensemble de la législation, notamment sur les articles de la constitution qui devaient régler les attributions du pouvoir exécutif et lui faire sa juste part. Du moment que, dans les ministres, l'Assemblée voyait des adversaires au lieu d'auxiliaires, des ennemis au lieu d'alliés, il était naturel, inévitable, qu'elle craignît d'augmenter leur pouvoir aux dépens du pouvoir parlementaire; elle se trouvait à cet égard dans la même disposition d'esprit que les vieux économistes, quand la balance du commerce florissait, et quand on croyait que tout échange fait nécessairement perdre à l'un ce qu'il fait gagner à l'autre. L'art économique consiste alors à faire sa part aux dépens de son voisin, et à fonder sa propre fortune sur la ruine d'autrui. A l'Assemblée constituante, la droite et la gauche étaient également convaincues qu'on ne pouvait rien donner au pouvoir

exécutif sans l'ôter au pouvoir législatif, et réciproquement; et c'est par ce motif que les défenseurs de l'autorité parlementaire tendaient constamment à atténuer, à énerver l'autorité royale, à la priver de ses prérogatives les plus essentielles. En eût-il été de même si les ministres avaient été, non pas accidentellement, mais en vertu d'un principe bien reconnu, les chefs naturels de la majorité et ses hommes de confiance? Assurément non. En augmentant leur pouvoir, la majorité constitutionnelle eût compris qu'elle augmentait le sien propre, et ce n'est pas avec le concours d'un gouvernement affaibli et désarmé qu'elle eût engagé la lutte où plus tard elle a succombé.

Dans presque toutes les lois organiques que fit l'Assemblée constituante, dans celles surtout qui organisèrent l'administration et la justice, on trouve les traces évidentes de cette erreur, et nous aurons soin de les faire remarquer. Mais il faut auparavant achever de donner une idée de la forme définitive que reçurent les deux grands pouvoirs de l'État. Dans la séance du 15 septembre, l'Assemblée, par un vote unanime, reconnut, comme un principe fondamental de la monarchie française, « que la personne du roi est inviolable et sacrée, que le trône est indivisible, que la couronne est héréditaire, dans la race régnante, par ordre de primogéniture. » Nous avons dit plus haut comment elle limita et régla le droit de sanction; cette question résolue, restait celle de l'initiative; mais ici aucun dissentiment n'existait. Par une contradiction difficile à expliquer, après avoir soutenu, dans la question de la sanction, « que le roi est partie intégrante du pouvoir législatif, » Mounier et ses amis établissaient, au nom du principe de la division des pouvoirs, que l'initiative devait appartenir exclusivement à l'Assemblée. Mirabeau était du même avis, et déclarait que la liberté était perdue si le chef du pouvoir exécutif avait part à l'initiative. Enfin la droite tenait fort peu à un droit qui exposait les propositions du roi à être discutées, critiquées, amendées, rejetées par l'Assemblée. Tout le monde

voulait donc que le roi n'intervînt dans la législation qu'au dernier moment, pour accorder ou pour refuser la sanction.

Certes, cette opinion peut être défendue par de très-fortes raisons. Les choses, on le sait, se passent ainsi en Angleterre, où les ministres font des propositions, non comme ministres, au nom de la couronne, mais en leur propre nom, comme membres de l'assemblée à laquelle ils appartiennent. C'est, si l'on veut, une fiction, mais une fiction qui a l'avantage de ménager la dignité royale aussi bien que l'indépendance ministérielle. Que le roi constitutionnel d'un pays libre sanctionne une loi qui lui déplaît, quand cette loi a obtenu l'assentiment des Chambres législatives, c'est son devoir, et il n'y a rien là qui puisse l'humilier, surtout si son opinion personnelle est restée dans le secret de sa conscience ; mais n'y a-t-il pas quelque chose d'étrange à lui faire apposer sa signature à un projet contraire à son opinion, quand il ignore encore l'accueil que les Chambres feront à ce projet ? N'y a-t-il pas quelque chose de plus étrange encore à lui faire sanctionner une loi tout à fait différente de celle qu'il a présentée ?

Au fond, Mounier, Mirabeau, n'avaient donc pas tort, pourvu que, comme en Angleterre, les ministres pussent être membres de l'Assemblée législative ; mais, s'ils en étaient exclus, la mesure aussitôt prenait un tout autre caractère.

Refuser l'initiative au roi, sous l'empire de cette exclusion, c'était en quelque sorte prononcer une incompatibilité nouvelle. Aussi, pour éviter les inconvénients de cette incompatibilité, avait-on imaginé un expédient qui, par une singularité remarquable, fut reproduit, en sens inverse, dans la Charte de 1814. On sait que, dans la Charte de 1814, le roi avait seul l'initiative, mais que les Chambres pouvaient le supplier de proposer telle ou telle loi. Dans la constitution de 1791, l'initiative était exclusivement réservée à l'Assemblée ; mais le roi pouvait l'inviter à prendre tel ou tel objet en considération : à une légère différence de rédaction près, c'est la même chose,

et en 1791 comme en 1814 on arrivait ainsi, par une voie détournée, à investir, en fait, les deux pouvoirs du droit d'initiative.

Relativement à l'organisation du Corps législatif, deux questions seulement avaient été décidées : d'abord, qu'il serait composé d'une seule Chambre ; ensuite, qu'il se réunirait annuellement. Dans la séance du 11 septembre, la question de la durée de la législature fut posée par Saint-Fargeau, qui, par toutes les raisons radicales, si souvent développées depuis, proposa le renouvellement annuel. C'était, selon lui, l'unique moyen d'empêcher la corruption, et d'atténuer les détestables effets de l'indigne *veto*. Comme de raison, Robespierre appuya Saint-Fargeau. L'abbé Maury fit, au contraire, ressortir les inconvénients d'une élection annuelle, surtout dans un pays où, à côté d'une Assemblée nationale, on allait placer des assemblées provinciales et municipales, et il proposa le renouvellement quatriennal. Selon Mirabeau, la question était complexe : il admettait, bien qu'avec répugnance, des élections à court terme, si les membres d'une Assemblée pouvaient être réélus dans l'Assemblée suivante. Si, comme certaines personnes en parlaient déjà, on prétendait interdire la rééligibilité, il serait insensé de renouveler l'Assemblée tous les ans, et même tous les deux ans. Comme il arrive souvent, entre l'avis de la gauche et l'avis de la droite, l'Assemblée adopta un avis moyen, et décida que le Corps législatif serait élu pour deux années ; elle décida aussi qu'il se renouvellerait en totalité. La question de savoir si ses membres seraient ou non rééligibles fut ajournée à une époque ultérieure.

On a vu quel était, au sujet du mode d'élection, le plan du premier comité : il divisait la France en districts électoraux de cent cinquante mille habitants, et attribuait à chacun de ces districts la nomination de trois députés. Un collége de sept cent cinquante électeurs, nommés eux-mêmes par les assemblées primaires, était chargé de cette nomination. Pour voter

dans les assemblées primaires, il fallait réunir à plusieurs autres conditions celle de payer une contribution égale au prix de trois journées de travail ; pour les électeurs du second degré, cette contribution devait être de dix journées, et d'un marc d'argent pour les membres du Corps législatif.

Après la démission de Mounier et de ses amis, ce plan fut revu par le second comité, qui le modifia sensiblement dans plusieurs de ses parties ; néanmoins il ne toucha point aux conditions de l'électorat et de l'éligibilité ; mais, sur ces conditions, un vif débat s'engagea dans l'Assemblée et au dehors. Jusqu'à ce moment aucun écrivain, aucun orateur accrédité n'avait soutenu que le droit d'élire ou d'être élu est un droit personnel dont tout homme est investi, par le fait seul de sa naissance. Dans tous ses écrits, le grand théoricien de l'Assemblée constituante, Sieyès, établissait une doctrine absolument contraire, et distinguait entre les droits civils, qu'il appelait droits passifs pour la clarté du langage, et les droits politiques, qu'il appelait droits actifs[1]. Condorcet, tout en plaçant au nombre des droits de l'homme le droit de concourir, soit immédiatement, soit par représentants, à la confection des lois, déclarait que ce droit, beaucoup moins important que les autres, perd tous ses avantages s'il est exercé par l'ignorance ou le préjugé, et en concluait « que, dans une société « nombreuse, il doit arriver nécessairement qu'il se trouve « presque nul pour la majorité des habitants[2]. » Enfin, dans son pamphlet fameux de la *France libre*, Camille Desmoulins lui-même protestait contre la souveraineté du nombre, et rappelait avec éloge que, pour ôter à la *pluralité* toute tentation de toucher à la liberté et à la propriété, les législateurs s'étaient toujours appliqués à mettre la dernière classe des citoyens, celle des prolétaires, en dehors du corps politique. Mais, depuis les journées des 5 et 6 octobre, les forces de la

[1] *Préliminaires de la constitution.*

[2] *De l'influence de la révolution de l'Amérique sur l'Europe.*

pluralité avaient fort augmenté, et la distinction formulée par Sieyès, entre les citoyens actifs et les citoyens passifs, rencontrait, dans les journaux et dans les clubs, une violente opposition. Le contre-coup de cette opposition devait nécessairement se faire sentir dans l'Assemblée.

C'est à l'archevêché, le jour même où l'Assemblée s'installait à Paris, que le premier débat eut lieu sur cette grave question, et la distinction entre ceux qui payent une contribution et ceux qui n'en payent pas, entre les citoyens actifs et les citoyens passifs, fut vivement combattue, au nom du principe de l'égalité, au nom de la déclaration des droits, par Duport, par Grégoire, par Robespierre, même par Montlosier. Le comité la défendit par l'organe de Desmeuniers, et obtint assez facilement que les électeurs du premier degré, les électeurs primaires, payeraient une contribution égale au prix de trois journées de travail; pour les électeurs du second degré et pour les représentants, le débat eut une tout autre importance, et divisa bien plus l'Assemblée. Là, les orateurs habituels de la gauche trouvèrent pour auxiliaires Mirabeau, Dupont de Nemours et d'autres encore. C'est, dirent-ils, la loi seule qui fait le citoyen actif, l'électeur primaire. Il est donc naturel et juste d'exiger de lui, dans l'intérêt de la société, certaines garanties légales; mais on ne devient électeur secondaire, et à plus forte raison membre du Corps législatif, que par le choix de ses concitoyens. De quel droit, au nom de quel intérêt voudrait-on entraver, limiter, par des conventions arbitraires, un tel acte de confiance? Personne ne dispose de la confiance : on la repousse quand on prétend l'appeler au moyen d'un signe équivoque.

Malgré cette opposition, l'avis des comités prévalut encore, et le cens de dix journées de travail pour les électeurs intermédiaires, et d'un marc d'argent (à peu près cinquante francs) pour les représentants, fut décrété à une majorité considérable. Mais on peut difficilement se faire une idée de l'agitation que

cette résolution produisit au dehors. Dans les réunions populaires, dans les feuilles démocratiques, le marc d'argent remplaça le *veto*, et il n'y eut pas assez de mépris, pas assez de colère, contre les représentants infidèles qui venaient, par un seul vote, de ressusciter l'aristocratie, de rétablir la tyrannie, et d'anéantir en France toute émulation, toute vertu, tout patriotisme; après un tel acte, il ne restait plus aux bons citoyens qu'à prendre le deuil de la liberté, ou qu'à la reconquérir par les armes.

Tel était notamment le langage de Loustalot, dans les *Révolutions de Paris;* de Brissot, dans le *Patriote français;* de Gorsas, dans le *Courrier des départements;* de Camille Desmoulins, dans les *Révolutions de France et de Brabant*. Oubliant ce qu'il avait écrit trois mois auparavant dans la *France libre*, ce dernier alla jusqu'aux injures les plus grossières, jusqu'aux menaces les plus violentes; et il déclara très-nettement dans son troisième numéro que, « si au sortir de la séance les dix millions de Français non éligibles, ou leurs représentants à Paris, s'étaient jetés sur certains députés, et leur avaient dit : Vous venez de nous retrancher de la société, parce que vous étiez les plus forts dans la salle, nous vous retranchons, à notre tour, du nombre des vivants, parce que nous sommes les plus forts dans la rue, ces dix millions de Français n'auraient pas trop mal raisonné. »

La vivacité de ces attaques, l'énergie de ces arguments, ne laissaient pas de troubler le comité, et voici ce qu'il imagina pour ramener l'opinion. A vrai dire, les protestations contre les trois journées de travail étaient pour la forme seulement, et c'est surtout le marc d'argent qui excitait la colère des journalistes et des orateurs populaires. Le comité résolut donc, tout en maintenant le cens électoral, de modifier le cens d'éligibilité, et il proposa deux articles desquels il résultait : 1° que quiconque aurait payé volontairement, pendant deux années, un tribut civique égal au marc d'argent, deviendrait

éligible ; 2° que la même dispense serait accordée à ceux qui, au premier tour de scrutin, réuniraient les suffrages des trois quarts des électeurs. Mais, après un débat tumultueux, les deux articles furent rejetés à une majorité de dix voix. En définitive, le droit d'être électeur et le droit d'être élu restèrent limités et réglés conformément aux propositions du premier comité.

En ce qui concerne l'organisation électorale, il se trouvait, par une anomalie singulière, que le projet du second comité était beaucoup moins démocratique que le projet du premier. Le premier comité, par l'organe de Mounier, proposait deux degrés d'élection ; le second, par l'organe de Thouret, en proposait trois, et confiait la nomination définitive à un collége électoral de quatre-vingt-un membres seulement. Le premier comité, pour opérer la répartition des députés entre les diverses fractions du territoire, prenait la population pour base unique; à cette base, le second comité en ajoutait deux autres, celle de l'étendue territoriale et celle des contributions ; d'après son plan, c'est en raison combinée de l'étendue du territoire, du chiffre de la population et du montant des contributions directes, que le nombre des députés devait être fixé.

Sur le premier point, les réclamations furent si vives et si générales, que le comité abandonna son projet. On n'alla pas jusqu'à demander, comme cela s'est vu depuis, que les assemblées primaires nommassent directement leurs députés. Bien que la condition des trois journées de travail réduisît notablement le nombre des citoyens actifs, on présumait que ce nombre pourrait s'élever à quatre ou cinq millions. Or on ne supposait pas alors que quatre à cinq millions d'hommes pussent, en dehors d'une sphère très-étroite, faire des choix libres, indépendants, éclairés. Mais, sans donner à l'idée démocratique une telle extension, on fit remarquer que, si on multipliait outre mesure les degrés entre le représenté et le représentant, on les rendrait en quelque sorte étrangers l'un

à l'autre. Il fut donc résolu que les citoyens actifs, réunis en assemblées primaires, nommeraient des électeurs, lesquels nommeraient ensuite les députés. Aux circonscriptions électorales près, c'était encore le projet du premier comité.

Sur le second point, celui de la répartition proportionnelle des députés, le second comité eut, au contraire, l'avantage. Il fut combattu par Pétion, par Barrère, par Biausat, par le duc de Lévis, qui soutinrent que les hommes seuls, non la terre et l'argent, ont le droit d'être représentés; il le fut même par Mirabeau, qui admettait deux des bases proposées, celle de la population et celle des contributions, mais qui rejetait la troisième, comme matérielle et contraire aux vrais principes. Mais Thouret démontra, avec une grande supériorité, que la combinaison des trois bases était le seul moyen d'arriver, non à la justice absolue, mais à une répartition assez raisonnable, assez équitable, pour qu'aucun intérêt sérieux ne pût être lésé. L'Assemblée se rangea donc de son côté, et un principe qui, jusqu'à la Révolution de 1848, a dominé toutes nos lois électorales, fut définitivement consacré.

Jusque-là l'ancien et le nouveau comité étaient à peu près d'accord; mais, pour le nouveau comité, l'organisation du Corps législatif était la portion la moins importante d'un vaste système sur lequel la dissidence éclata. Après avoir, dans la nuit du 4 août, nivelé le sol de la France, l'Assemblée s'était implicitement engagée à remplacer le vieil édifice par un édifice nouveau, et à mettre un terme prochain à l'état d'anarchie où la chute de toutes les institutions avait jeté le pays. Or, sur ce terrain, l'esprit symétrique de Sieyès pouvait se mouvoir et se déployer à son aise. Assurément, dans l'organisation de la France, telle qu'elle existait avant la Révolution, il y avait peu de chose à conserver. En réalité, ainsi qu'on l'a dit, il n'existait qu'un pouvoir, celui du roi, représenté par des intendants et des subdélégués qui gouvernaient, administraient, jugeaient même quand l'intérêt du roi paraissait l'exiger, et qui tenaient

les villes et les campagnes également en tutelle; mais, si l'unité était au fond, la variété était dans la forme, de sorte que le désordre se joignait à l'oppression. Ainsi les divisions et subdivisions administratives, judiciaires, financières, ecclésiastiques, militaires, ne s'y rapportaient point les unes aux autres, et l'on se perdait dans la confusion des généralités, des gouvernements, des diocèses, des bailliages, des sénéchaussées. Quant aux institutions elles-mêmes, non-seulement elles se divisaient en deux grandes catégories, celles des pays d'états et celles des pays d'élection, mais dans chacune de ces catégories elles se ressentaient de leurs origines diverses et des idées qui dominaient au moment où elles avaient pris naissance. Enfin il était utile de briser, jusqu'à un certain point, l'esprit provincial, et de faire comprendre au Dauphiné, au Languedoc, à la Provence, à la Normandie, à la Bretagne, qu'elles n'étaient pas de petites nationalités distinctes, mais des fractions d'une grande nationalité et des parties homogènes d'un même tout. La pensée fondamentale de Sieyès était donc juste et conforme aux intérêts et au génie de la France; mais il la faussait à force d'y appliquer les procédés arithmétiques et géométriques que son esprit affectionnait.

Voici, dans ses lignes principales, le plan qu'il fit prévaloir dans le comité, et que Thouret proposa :

La France, d'après ce plan, était partagée en quatre-vingts départements de trois cent vingt-quatre lieues carrées, ou de dix-huit lieues sur dix-huit, sans compter Paris, qui formait un département séparé.

Chaque département était divisé en neuf districts, sous le nom de communes, chacune de trente-six lieues carrées, ou de six lieues sur six : en tout, sept cent vingt communes.

Chaque commune était subdivisée en neuf cantons de quatre lieues carrées, ou de deux lieues sur deux : en tout, six mille quatre cent vingt-quatre cantons.

Les citoyens actifs se réunissaient au chef-lieu de leurs can-

tons, en une ou plusieurs assemblées primaires de quatre cent cinquante votants au moins, et nommaient un député par deux cents citoyens actifs.

Les députés des neuf cantons composant une commune se réunissaient au chef-lieu de cette commune, et nommaient, soit dans leur propre sein, soit parmi les autres éligibles, vingt-six citoyens pour former l'administration communale, et ceux-ci choisissaient à leur tour six d'entre eux pour former le directoire exécutif de la commune.

Les neuf administrations communales, ainsi formées, élisaient, soit dans leur propre sein, soit en dehors, cinquante-quatre citoyens pour former l'administration provinciale. Ces cinquante-quatre membres, dont la répartition entre les communes se faisait en raison combinée du territoire, de la population et des contributions, choisissaient dix d'entre eux pour former le directoire provincial.

A côté de cette série d'opérations électorales, destinées à constituer les administrations de district et de département, il y avait une seconde série d'opérations analogues, qui partait également des assemblées primaires, et qui, graduellement aussi, mais distinctement, aboutissait à la nomination des députés au Corps législatif. Enfin, par un troisième vote, les mêmes assemblées primaires nommaient sept cent vingt grandes municipalités, et sept cent vingt maires, qui, siégeant au chef-lieu des sept cent vingt grandes communes, devenaient, en quelque sorte, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de sept cent vingt petits États municipaux. Au-dessous de ces sept cent vingt grandes municipalités, il y avait seulement, dans chaque ville et village, une agence, sous le titre de bureau municipal, chargée de veiller aux intérêts locaux et de correspondre avec le conseil de la municipalité commune.

Dans cette vaste machine, où certes Sieyès n'avait pas épargné les rouages, les assemblées primaires procédaient à quatre opérations distinctes, et la commune, placée entre le canton et

le département, devenait une espèce de rendez-vous où se rencontraient trois assemblées électorales et deux assemblées administratives. Ce rôle, que Sieyès faisait jouer à la commune, était précisément ce qui avait séduit le comité. « C'est ainsi, « disait Thouret, que, d'un ressort commun, partiront tous les « mouvements du corps politique. Par là, la conservation de « ce ressort unique sera d'autant plus chère au peuple, qu'en « le perdant il perdrait tous les avantages de sa constitution ; « par là, sa destruction deviendra plus difficile à l'autorité, « qui ne pourrait le rompre qu'en désorganisant entièrement « l'Etat. »

La pensée générale du projet était celle de la grande majorité de l'Assemblée; mais l'exécution parut fort défectueuse, et Barrère lui-même, dans ses Mémoires, blâme Sieyès d'avoir voulu « *coupailler* la France pour en former un damier départemental. » Sans doute, les cases de ce damier ne pouvaient pas être d'une égalité rigoureuse, et le comité lui-même était forcé de reconnaitre que l'intervention malencontreuse des rivières et des montagnes pourrait, sur certains points, déranger la rectitude des lignes; mais il n'y a rien de parfait en ce monde, et si quelques détails laissaient à désirer, l'ensemble paraissait si beau, qu'on n'avait, selon le comité, rien de mieux à faire que de l'accepter en bloc et les yeux fermés.

Ce n'était pas l'avis de Mirabeau, qui, dans un très-vigoureux discours, démontra ce qu'il y avait de puéril et de faux à vouloir organiser un grand pays comme on construit une maison, à l'aide du compas et de l'équerre. Il reconnut pleinement l'utilité, la nécessité de soumettre la France à une nouvelle division, mais à une division naturelle et de fait, non à une division mathématique et pour ainsi dire idéale. Selon lui, une telle division blessait la justice et la raison non moins que les habitudes établies. Parmi ces départements de dix-huit lieues sur dix-huit, les uns seraient de vastes déserts, pleins de landes et de forêts; les autres, de riches territoires, couverts

d'habitations et d'une population nombreuse. Parmi ces communes de six lieues sur six, il en serait où les éléments d'une administration ne se rencontreraient pas. Parmi ces cantons de deux lieues sur deux, beaucoup ne compteraient pas assez de citoyens actifs pour former une assemblée primaire. Et pourtant, d'après le plan du comité, la même règle s'appliquait à tous ! Et puis, comment procéder? Sans doute, on ne couperait ni des maisons ni des clochers ; mais on diviserait ce qui est encore plus inséparable : on trancherait tous les liens qu'avaient noués, depuis si longtemps, les mœurs, les coutumes, les productions, le langage. Mirabeau concluait de là que, dans la formation des nouvelles divisions territoriales, on devait, autant que possible, respecter les anciennes; il critiquait, en outre, la multiplicité, la complication des assemblées électorales et administratives. A quoi bon la commune? à quoi bon le canton? Une municipalité dans chaque ville et dans chaque village, une administration provinciale dans chaque chef-lieu de département, devaient suffire à tous les besoins du pays.

En définitive, Mirabeau proposait :

De subdiviser la France en cent vingt départements à peu près égaux, non par leur étendue territoriale, mais par le chiffre de leur population et par leur importance, en ayant soin de fixer la circonscription de ces départements de manière qu'aucun d'eux ne comprît des habitants de diverses provinces;

De faire élire par les assemblées primaires, dans chaque département, deux assemblées : une assemblée d'élection, formée à raison d'un député par cent citoyens actifs, et nommant la représentation nationale; une assemblée d'administration, formée à raison d'un député par cinq cents citoyens actifs, et nommant un directoire exécutif chargé, directement et sans intermédiaire, d'administrer le département.

Les conclusions de Mirabeau ne valaient pas ses critiques.

Aussi Thouret, impuissant à justifier son propre projet, put-il combattre avec avantage le projet rival. Il démontra qu'en créant cent vingt départements, ce projet faisait trop ou trop peu : trop, s'il y avait des administrations intermédiaires, comme le comité le proposait; trop peu, si ces administrations n'existaient pas. Quant aux cantons, on ne pouvait s'en passer pour la formation des assemblées primaires : placer dans les paroisses le siége de ces assemblées, c'était, d'une part, fractionner l'élection outre mesure; de l'autre, confondre l'élément municipal avec l'élément national. Or, selon Thouret, la première condition requise, pour la solidité et pour la perfection de la constitution nouvelle, c'était que les diverses espèces de pouvoirs fussent nettement définies et classées. Tel avait été le but principal du comité, et, malgré d'injustes attaques, il croyait l'avoir atteint.

La discussion sur cette grave question se prolongea beaucoup et offrit un vif intérêt. Un député peu connu du Berry, M. Bengy de Puyvallée, s'éleva, dans un excellent discours, contre l'égalité mathématique du plan de Sieyès, et prouva que de grandes inégalités en étaient le résultat inévitable. On ne manqua pas, d'un autre côté, de demander, pour les élections administratives, comme pour les élections politiques, que la population seule servît de base à la répartition. Enfin, entre le comité et Mirabeau, Barnave proposa et fit prévaloir un système intermédiaire; sur sa proposition, il fut décrété :

1° Qu'il y aurait en France de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq départements, dont les circonscriptions et l'étendue varieraient selon les convenances locales.

2° Que chaque département se diviserait en districts dont le nombre ne serait pas inférieur à trois, ni supérieur à neuf, et que chaque district se diviserait en cantons;

3° Qu'il y aurait, au chef-lieu du département, une administration supérieure, au chef-lieu du district une administration inférieure, lesquelles seraient divisées en deux sections, l'une

délibérant sous le nom de conseil, l'autre exécutant sous le nom de directoire;

4° Que les membres du directoire seraient choisis par le conseil et auraient voix délibérative;

5° Qu'à côté des directoires de département et des directoires de district il y aurait un procureur-syndic, chargé de suivre les affaires, et qui aurait simplement voix consultative;

6° Que les citoyens actifs de chaque canton, réunis en une ou plusieurs assemblées primaires, selon que leur nombre serait inférieur ou supérieur à neuf cents, nommeraient, à raison d'un député sur cent citoyens ayant droit de vote, des électeurs départemetnaux;

7° Que ces électeurs nommeraient : 1° les membres de la représentation nationale; 2° l'administration départementale; 3° les administrations de district; après s'être partagés, pour cette dernière opération, en autant de fractions qu'il y aurait de districts;

8° Que les administrations de département et de district se renouvelleraient tous les deux ans;

9° Que les membres du département et du district ne pourraient être destitués, si ce n'est pour forfaiture légalement constatée;

10° Que dans chaque ville, village ou paroisse, il y aurait une municipalité, nommée par les citoyens actifs;

11° Que le chef de cette municipalité s'appellerait maire, et qu'il aurait à côté de lui un autre fonctionnaire, également électif, le procureur-syndic, chargé de défendre les intérêts de la commune.

Malgré les efforts du parti démocratique, il fut, en outre, décidé que le nombre des membres de l'administration départementale afférent à chaque district serait déterminé, comme le nombre des membres de la représentation nationale afférent à chaque département, en raison composée du territoire, de la population et des contributions.

L'instrument ainsi créé, il restait à savoir à quel usage il s'appliquerait et comment on s'en servirait. En d'autres termes, il restait à fixer les attributions des divers corps qu'on venait de former, et à combiner les ressorts qui devaient imprimer à toute la machine un mouvement régulier. Ici, l'influence de Sieyès fut balancée par celle des jurisconsultes, des hommes pratiques du comité, et en peu de jours, par l'organe de Thouret, de Target, de Chapelier, ce comité produisit un grand travail emprunté, en partie, aux vieilles lois, aux vieilles ordonnances, aux vieilles coutumes de la France, et dont les dispositions fondamentales ont survécu à toutes nos révolutions. Il ne saurait entrer dans le plan de cette introduction d'analyser ce travail ; il suffit de dire que toute la portion du pouvoir exécutif qu'on appelle l'administration fut confiée, en première ligne, aux conseils et aux directoires de département, en seconde ligne, aux conseils et aux directoires de district, tandis que les municipalités conservaient l'administration des affaires locales. Il était, d'ailleurs, établi que les directoires de district étaient subordonnés aux directoires de département, et que les municipalités, indépendantes en ce qui concerne les questions purement municipales, étaient subordonnées aux administrations de district en ce qui concerne les questions d'intérêt général.

Le vice radical de ce plan, tout le monde le comprend aujourd'hui, c'est qu'il créait des administrations collectives. Mais l'idée d'un administrateur unique, surveillé, contrôlé, dirigé par un conseil multiple, cette idée, si simple et si féconde, n'était pas née sous l'ancien régime, et le roi lui-même, en organisant, en 1787, les administrations provinciales, n'avait pas évité la confusion où tombait, à son tour, l'Assemblée constituante. Malheureusement le système des administrations collectives ne devait pas seulement causer quelques frottements, produire quelques conflits, et les conséquences les plus funestes étaient à la veille d'en sortir.

Mais, en admettant que la composition, la hiérarchie et les attributions des divers corps administratifs fussent sagement déterminées, tout n'était pas fini, et il restait encore, d'une part, à rattacher les administrations départementales au pouvoir central, d'autre part, à placer sous le coup d'une sanction quelconque les obligations, les devoirs imposés à toute cette hiérarchie. Or, ici, par suite de l'erreur que nous avons signalée, la chaîne se brisait et la sanction manquait absolument. D'après un article de la constitution, récemment voté, le roi était le chef suprême du pouvoir exécutif, de ce pouvoir exécutif dont, selon la définition de Thouret, « les directoires de département et de district devaient être les organes et les instruments. » Cette définition admise, il paraissait naturel d'en conclure que le roi devait choisir ses instruments, disposer de ses organes, ou du moins ne pas les accepter passivement d'une autre main. Au lieu de cela, les directoires étaient nommés directement par les assemblées administratives, et ne pouvaient, comme on l'a vu, être révoqués, ni destitués, à moins de forfaiture. Les procureurs-syndics de département et de district eux-mêmes, bien que chargés uniquement de l'expédition des affaires, sans voix délibérative, échappaient à l'influence royale et ne dépendaient que des conseils. Ainsi, entre la tête et les organes du pouvoir exécutif, il n'y avait aucun lien. On eût pu dire, pour parler comme Sieyès, que, dans cette étrange organisation du corps politique, les muscles et les nerfs avaient été supprimés. Il faut convenir que sa logique était en défaut, et que sa fameuse théorie de la séparation des pouvoirs recevait, de sa propre combinaison, un éclatant démenti.

Le comité et son rapporteur, Thouret, avaient trop de lumières pour que cette lacune ne les frappât pas. Aussi faut-il voir comme ils cherchaient à la combler à force de belles paroles. « Subordonnées directement au roi, comme administra-« teur supérieur, disait Thouret, les administrations départe-

« mentales recevront ses ordres, les feront exécuter, et s'y
« conformeront. Cette soumission immédiate des assemblées
« administratives au chef de l'autorité nationale est néces-
« saire ; sans elle, il n'y aurait bientôt plus ni exactitude ni
« uniformité dans le régime exécutif, et le gouvernement mo-
« narchique que la France vient de confirmer dégénérerait en
« démocratie dans l'intérieur des provinces. » — « Il con-
« vient d'établir constitutionnellement, disait-il encore, 1° que
« les assemblées administratives sont dans la classe des agents
« du pouvoir exécutif, et des dépositaires de l'autorité du roi
« pour agir en son nom et sous ses ordres ; 2° qu'elles ne pour-
« ront exercer aucune portion de la puissance législative ni de
« la puissance judiciaire. »

Assurément on ne pouvait mieux dire, et si, pour réprimer les passions humaines, il n'était besoin que de sages conseils, la hiérarchie administrative eût été solidement assise. Malheureusement, comme le disait Necker quelques années plus tard, il ne suffit point, pour obtenir l'obéissance, de conjuguer le verbe *commander*. Le comité avait donc créé, par ordre de numéros, une très-belle hiérarchie ; mais cette hiérarchie existait seulement sur le papier, et le roi, qui ne pouvait ni nommer ni révoquer un seul des agents qu'on appelait ses subordonnés, n'avait aucun moyen de s'en faire écouter. Le système, d'ailleurs n'était point spécialement propre à l'institution royale, et les administrations départementales par rapport aux administrations de district, et celles-ci par rapport aux municipalités, se trouvaient exactement dans la même position.

Comment expliquer que, dans une Assemblée aussi éclairée, et dont la grande majorité voulait sincèrement fonder la liberté sur l'alliance de la monarchie et des institutions populaires, une telle inconséquence ait prévalu, et que l'on n'ait pas senti que, déclarer le roi chef suprême du pouvoir exécutif, en lui ôtant toute espèce d'influence ou d'action sur les agents de ce pouvoir, c'était le réduire à l'impuissance, ou le

condamner à la lutte? Il serait impossible de le comprendre, si l'on ne remontait pas à l'erreur fondamentale que nous avons signalée, à la fausse théorie qui plaçait le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif l'un en face de l'autre, sans intermédiaire et sans lien, comme deux ennemis ou deux rivaux. Si l'Assemblée avait su que pas une nomination, pas une révocation ne pourrait se faire sans la signature de ministres responsables, choisis dans son sein et investis de sa confiance, nul doute qu'elle n'eût donné à ces ministres, au moins dans une certaine mesure, le droit de nommer et de révoquer les agents du pouvoir central, ceux qui, selon l'expression de Thouret, devaient être subordonnés à ce pouvoir. Mais, plutôt que de fortifier et d'armer un pouvoir étranger et suspect, on aimait mieux violer les principes mêmes que l'on proclamait, marcher d'inconséquence en inconséquence, et constituer une hiérarchie purement artificielle et nominale, une hiérarchie qui nécessairement devait aboutir à l'anarchie.

Cela est si vrai, qu'au bout d'un an, quand cette anarchie éclata à tous les yeux, et qu'il fallut bien chercher le moyen d'y porter remède, on ne trouva rien de mieux que d'attribuer au pouvoir exécutif le droit d'annuler les actes des corps administratifs, et même de suspendre ces corps, en cas de désobéissance, sauf le recours qui leur était toujours réservé devant le Corps législatif. C'était donc le Corps législatif qui jugeait en dernier ressort, et qui décidait si les corps administratifs, suspendus par le roi, devaient être révoqués. Ainsi, après avoir si souvent et si énergiquement établi que la séparation des pouvoirs est la condition nécessaire de la liberté, on en venait, non pas à les rapprocher, mais à les confondre, non pas à les mettre en mesure d'exercer l'un sur l'autre une influence salutaire, mais à subordonner absolument l'un à l'autre. A partir de ce moment, le véritable chef du pouvoir exécutif n'était plus le roi, c'était l'Assemblée elle-même, et la grande théorie de Sieyès avait péri.

Un fait qui pourrait surprendre, si, dans ses curieux Mémoires, le marquis de Ferrières n'en donnait pas l'explication, c'est l'indifférence que témoigna la droite et le silence qu'elle garda pendant ces graves débats. Selon Ferrières, la cour et une portion de la droite voyaient avec satisfaction le nivellement de la France et la destruction des barrières qui, jusqu'àlors, avaient fait obstacle au despotisme du monarque. « Personne, à la cour, dit Ferrières, ne doutait que le roi ne recouvrât bientôt la plénitude de son autorité, et les ministres « comptaient profiter pour eux-mêmes de ce que l'Assemblée croyait si propre à amener la liberté du peuple et à « cimenter la nouvelle révolution. Les révolutionnaires virent « mieux. »

Grâce à la méfiance des uns, au calcul des autres, l'organisation départementale et municipale de la France fut donc votée en très-peu de jours, presque sans opposition, et toute l'administration, toute la police du royaume se trouvèrent livrées à une suite de corps électifs, qu'un fil léger rattachait au pouvoir central, mais qui, en réalité, en étaient indépendants. C'est pourtant à un de ces corps, les municipalités, qu'appartenait, d'après la loi, le droit exclusif de requérir la force publique et d'en disposer. Assurément une telle organisation devait satisfaire le parti démocratique ; elle lui déplut, au contraire, et il saisit cette occasion de produire, pour la première fois, la fameuse théorie de J.-J. Rousseau sur la représentation, et de déclarer, avec fracas, qu'en France il n'y avait plus de citoyens, mais des esclaves. Ne venait-on pas de constituer, sous le nom de représentation nationale, d'administration départementale et de district, de municipalité enfin, de petites aristocraties électives, dont la volonté devait faire loi, et qui enlevaient au peuple le droit imprescriptible de voter lui-même, par oui et par non, dans les assemblées primaires? Or, comme Rousseau l'avait dit si justement : « Un peuple cesse d'être libre, dès qu'il est représenté. » Ce

n'était donc point la peine de renverser une tyrannie pour en remettre une autre à la place. Dans sa douleur, dans son indignation, Loustalot allait jusqu'à supplier le roi Louis XVI de purifier, de réhabiliter l'infâme *veto*, en s'en servant contre la loi avilissante, criminelle, liberticide des municipalités.

On n'attacherait aucune importance à ces folies, si l'on ne savait que, peu d'années plus tard, elles devinrent l'évangile d'une nouvelle religion, et que des hommes supérieurs, Condorcet notamment, se crurent obligés de transiger avec elles.

Quoi qu'il en soit, malgré les étranges adjurations de Loustalot, les lois électorale, départementale, municipale furent sanctionnées par Louis XVI, et prirent place, dès le mois de décembre 1789, dans le code constitutionnel de la France. Depuis cette époque, elles ont été souvent modifiées, et aux administrations collectives, condamnées par l'expérience, a succédé une organisation plus logique, une organisation qui, à tous les degrés de la hiérarchie administrative, reproduit la distinction du pouvoir qui délibère et du pouvoir qui agit, le premier électif, le second choisi par le pouvoir central et responsable. Mais, à travers ces modifications, les traits principaux du système ont persisté, et c'est aux yeux de la France démocratique un des grands titres d'honneur de l'Assemblée constituante, tandis que d'autres lui reprochent d'avoir éteint partout, excepté à Paris, l'animation et la vie politique. A notre sens, ni l'éloge ni le reproche ne sont complétement mérités. Dans la France, telle que Louis XIV et Louis XV l'avaient léguée à Louis XVI, il y avait bien peu de vie politique à éteindre, et l'organisation nouvelle, loin de supprimer les vieilles libertés locales, les rétablissait à beaucoup d'égards. D'un autre côté, à la vue des résultats, il est permis de se demander si l'amour de l'uniformité, le goût de la symétrie n'entraînèrent pas trop loin l'Assemblée constituante? Certes, il est commode pour un gouvernement d'être maître partout, quand il est maître au centre, et de faire mouvoir,

par un seul ressort, trente millions d'hommes disséminés sur un sol nivelé ; mais, si cela est commode, cela est dangereux, et peut-être eût-il été préférable que la vie morale de la France ne se concentrât pas sur un point unique. Or, en effaçant toutes les anciennes divisions territoriales, en supprimant tous les anciens noms, en brisant toutes les anciennes habitudes, il n'est pas certain que, sans le vouloir et sans le savoir, l'Assemblée constituante n'ait pas frayé les voies au despotisme et facilité la reconstruction de la formidable machine administrative qui, depuis plus d'un demi-siècle, pèse uniformément sur tous les points de la France. Pour que cette machine fonctionnât comme elle a fonctionné depuis et anéantît toute résistance, toute indépendance locale, il n'y avait guère, en effet, dans l'organisation de décembre 1789, qu'un rouage à changer. La centralisation, M. de Tocqueville l'a péremptoirement prouvé, existait dans l'ancien régime, et ni le mérite ni le blâme n'en sauraient être imputés à l'Assemblée constituante ; mais, n'en eût-elle pas prévenu les excès futurs, si, au lieu d'achever d'éteindre les foyers qui, à une autre époque, avaient répandu en France la chaleur et la vie, elle se fût efforcée de les ranimer tout en les circonscrivant ? C'est ce que pensait Mirabeau, quand il demandait qu'on bouleversât moins les anciennes provinces, et qu'on eût plus d'égards pour les mœurs, pour les habitudes des populations. Mais, dans cette circonstance, comme dans plusieurs autres, l'esprit démocratique l'emporta sur l'esprit libéral, et les conseils de Mirabeau ne furent pas écoutés.

L'Assemblée, en moins d'un mois, avait résolu toutes les grandes questions constitutionnelles, et, en moins de quinze jours toutes les grandes questions administratives, sans que ni les unes ni les autres eussent donné lieu à de longs débats. Il en fut autrement des questions judiciaires qui, pendant plusieurs mois, tinrent l'Assemblée attentive. De l'avis du premier, comme du second comité, de Bergasse, comme de Thouret, le vieux sys-

tème judiciaire n'était point susceptible de réforme, et il s'agissait de donner à la magistrature française une organisation toute nouvelle. Un vaste champ était donc ouvert aux jurisconsultes éminents qui siégeaient en foule sur les bancs de l'Assemblée constituante, et ils s'y précipitèrent. Parmi les plans que chaque jour voyait éclore, on pouvait en distinguer deux principaux; d'une part. celui du comité qui créait des juges de paix, des tribunaux de district, des tribunaux de département, des tribunaux d'appel et une cour de cassation; d'autre part, celui de Duport qui, à l'imitation de l'Angleterre, établissait le jury en matière civile aussi bien qu'en matière criminelle, et créait des juges ambulants. Mais, sur ces deux tiges mères, venaient se greffer des branches nombreuses qui embarrassaient la discussion. Enfin, au beau milieu du débat, Sieyès produisit tout à coup un système nouveau qui, n'admettant ni les juges du comité, ni le jury de Duport, confiait le soin de rendre la justice à des jurés spéciaux mi-partis de gens de loi et de conseillers de justice élus par les électeurs en dehors des gens de loi. Au premier moment, il arriva ce qui arrivait presque toujours, quand l'oracle daignait sortir du sanctuaire; on admira, on s'inclina, ou battit des mains, et quatre membres du comité déclarèrent, par l'organe de Chapelier, qu'ils abandonnaient leur propre projet, pour se rallier à celui du grand métaphysicien. Trois jours après, l'édifice judiciaire de Sieyès s'était si bien écroulé, sous les coups de Thouret, de Tronchet, de Duport. qu'il n'en restait pas le moindre vestige et qu'il parut inutile de le soumettre au vote de l'Assemblée.

En définitive. il fallut choisir entre le système du comité et celui de Duport. L'Assemblée, faisant une sage distinction, adopta le jury au criminel, le rejeta au civil, et s'en tint, à certaines modifications près, au plan que Bergasse et Thouret avaient si bien exposé. D'après le plan de Thouret, il y avait un ou plusieurs juges de paix dans chaque canton, un tribunal de première instance dans chaque district, un tribunal

d'appel dans chaque département, une cour d'appel supérieure pour trois ou quatre départements, une cour supérieure de révision. Des cinq degrés de cette hiérarchie, l'Assemblée conserva les deux premiers et le dernier; les deux intermédiaires furent supprimés, et les tribunaux de district devinrent juges d'appel les uns à l'égard des autres. Tous priviléges personnels ou réels, en matière de juridiction, furent d'ailleurs supprimés, et l'égalité devant la loi exista en fait aussi bien qu'en principe.

Mais ici revenait la question délicate, celle de la part qu'il fallait faire au pouvoir exécutif dans la composition des nouveaux corps judiciaires. Il faut en convenir, la question, très-simple et très-claire, en ce qui concerne les directoires de département et de district, l'était beaucoup moins en ce qui concerne les tribunaux. Tout en refusant au roi le droit de concourir à la formation de ces directoires, l'Assemblée n'avait pu s'empêcher de reconnaître qu'ils étaient naturellement subordonnés au roi, comme chef du pouvoir exécutif, et qu'ils lui devaient obéissance. Or il était impossible de prétendre que, des tribunaux au roi, la même subordination dût exister. On pouvait, au contraire, s'appuyer de l'autorité de Montesquieu, pour soutenir que le pouvoir judiciaire est, comme le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, un pouvoir distinct et *sui generis;* on pouvait, avec Mirabeau et Barnave, établir que le droit du roi, en matière judiciaire, est, non de juger par lui-même ou par ses délégués, mais de prêter force aux arrêts des tribunaux comme aux décrets de l'Assemblée nationale; on pouvait, avec Rœderer, démontrer qu'en fait le roi, en France, n'a jamais jugé et que les institutions judiciaires ont toujours tendu à placer le corps de la magistrature dans une position indépendante.

Ici, les défenseurs de la prérogative royale étaient donc bien moins forts que lorsqu'il s'agissait des administrations départementales, et, après avoir, presque sans opposition, laissé dépouiller le roi là où son droit était incontestable, il devenait

assez difficile de le défendre là où son droit était douteux. Mais, entre la discussion de la loi départementale et la discussion de la loi judiciaire, entre le mois de décembre et le mois de mai, de graves événements s'étaient accomplis, des événements qui avaient durement tiré la droite de son apathie; elle résolut donc de livrer, sur le terrain de l'institution royale, un combat décisif, et ce fut Cazalès qui se chargea de la première attaque.

L'avis du comité présentait une certaine ambiguïté. Après avoir vivement et sagement critiqué les abus de l'ancien système, le droit de rendre la justice acquis à prix d'argent et transmis comme un patrimoine, l'obligation pour les justiciables de payer leurs juges, la confusion dans les mêmes mains des fonctions judiciaires et de certaines fonctions administratives, l'existence de tribunaux et de plaideurs privilégiés; après avoir démontré que tous ces abus devaient disparaître, Thouret proposait de consacrer, comme maximes inaltérables : 1° que la justice ne peut être rendue qu'au nom du roi; 2° que les juges doivent être élus par les justiciables et institués par le roi. Or cette rédaction ne faisait pas connaître clairement si l'élection populaire devait dominer l'institution royale, ou si l'institution royale pouvait annuler l'élection populaire. Dans le premier cas, l'institution royale était une formalité illusoire; dans le second, c'était une prérogative importante.

C'est cette prérogative que Cazalès revendiqua pour le roi avec beaucoup de force et de persévérance. Le comité, forcé d'expliquer sa pensée, avait proposé, en définitive, que les juges fussent institués par le roi, sur une liste de trois candidats; et Barnave, Chapelier, d'autres encore s'étaient élevés contre cette proposition, la plus funeste, selon eux, la plus attentatoire aux droits du peuple qui eût encore été faite. Cazalès releva le gant, et dénonça, à son tour, la proposition contraire, comme la plus déplorable, la plus antimonarchique dont l'Assemblée eût encore été saisie. « Dans toute société politique, dit-il, il n'y a que deux pou-« voirs, celui qui fait la loi, celui qui la fait exécuter. Le pou-

« voir judiciaire n'est point un pouvoir; c'est une simple fonc-
« tion, puisqu'il consiste dans l'application littérale de la loi.
« Le roi doit donc nommer les juges, comme il nomme les offi-
« ciers de son armée. » Puis, élargissant le débat, et portant ses regards sur l'ensemble des institutions que l'Assemblée venait de donner à la France, il demanda, une fois l'autorité royale anéantie, quel serait le lien entre quatre-vingts sections du royaume, ayant chacune son administration indépendante et son tribunal particulier? Si l'on voulait supprimer la monarchie et établir le gouvernement purement démocratique, il était plus franc et plus honnête de le dire tout de suite. Cazalès conclut en disant que, dans son opinion, le roi seul devrait nommer les juges; mais que la contagion des idées démocratiques avait fait trop de progrès pour que cette vérité fût acceptée. Il se bornait donc à demander, avec le comité, que les électeurs présentassent au roi trois candidats parmi lesquels il serait maître de choisir.

Cazalès fut appuyé par l'abbé Maury, par Malouet, par Garat aîné, qui insistèrent surtout sur le danger de diviser, d'affaiblir, d'annuler le pouvoir exécutif; mais, comme on le pense bien, il rencontra de nombreux contradicteurs. Les plus ardents furent Barnave et Rœderer qui nièrent formellement, péremptoirement que le pouvoir judiciaire fût une simple annexe du pouvoir exécutif. Mais cette discussion théorique ne portait pas suffisamment coup, et, voyant que l'Assemblée inclinait vers la solution mixte du comité, c'est à d'autres sentiments qu'ils firent appel; ils établirent d'abord qu'entre la faculté de choisir directement les juges et celle de les choisir parmi trois candidats élus la différence était insignifiante. Il s'agissait donc, en réalité, de conférer au roi le droit de nommer les juges. Or comment ne voyait-on pas que, le lendemain d'une telle concession, la France serait nécessairement ramenée à l'esclavage? Le grand principe des gouvernements libres, c'est la division du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Or par quel moyen le pouvoir législatif pourrait-il se défendre des entreprises du pouvoir exécutif quand on aurait donné à la fois à celui-ci le pouvoir judiciaire et le pouvoir des armes? Ce pouvoir, d'ailleurs, qui l'exercerait? La cour, les ministres c'est-à-dire la portion la plus méprisable de la nation. Ainsi, c'est du foyer de toutes les intrigues, du centre de toutes les corruptions qu'on ferait émaner ce qu'il y a de plus pur et de plus saint dans le monde, la justice. Et, là-dessus, le futur conseiller d'État de l'Empire, Rœderer, se voila le visage en appelant les foudres célestes sur la tête des hommes qui avaient osé proposer un aussi exécrable projet.

Tout le monde, dans l'Assemblée, n'était pas à cette hauteur. Néanmoins, au milieu des préjugés, des méfiances, des inquiétudes qui obsédaient les esprits, ces vulgaires déclamations manquaient rarement leur effet. Peut-être, pourtant, un discours ferme, calme, grave de Thouret ou de Tronchet eût-il ramené l'Assemblée à de plus justes idées; mais le comité, étonné, troublé du bruit qui se faisait à propos de cette question, ne savait plus bien lui-même ce qu'il voulait et gardait le silence. Ce fut donc encore Cazalès qui dut répondre à Barnave et à Rœderer; mais, tout éloquentes qu'elles étaient, ses paroles n'étaient point de nature à obtenir un vote favorable. Cazalès, avec plus de courage que de prudence, se plaça, en effet, à l'autre extrémité, et soutint de nouveau que le pouvoir judiciaire n'existait pas, et que le roi, comme chef du pouvoir exécutif, devait avoir seul le droit de nommer les juges. Il lui paraissait, d'ailleurs, peu généreux et peu utile de répéter tous les lieux communs du passé contre les ministres, contre les courtisans, c'est-à-dire contre des puissances tombées. Depuis un an, d'autres puissances, bien plus redoutables, avaient surgi, et c'est à celles-ci qu'un ami sincère de son pays devait dire la vérité. Et, à ce sujet, au tableau des vices des cours, Cazalès opposa le tableau des maux qu'entraînent les factions populaires. « Au surplus, dit-il en terminant, il ne s'agit pas de

« choisir une forme de gouvernement : le gouvernement mo-
« narchique existe, en vertu de la tradition nationale, et en
« vertu du vœu récent de la nation. Il s'agit de savoir si on
« prétend le détruire, comme on a détruit le clergé, la no-
« blesse, les parlements ; il s'agit de savoir si l'on veut que
« la discussion actuelle soit l'oraison funèbre de la monar-
« chie. »

Les opinions intermédiaires s'étant effacées, la question se posa entre l'idée démocratique et l'idée monarchique, dans ce qu'elles avaient l'une et l'autre de plus absolu. Comme on devait s'y attendre, la première l'emporta, et l'Assemblée, à la faible majorité de cinq cent trois voix, contre quatre cent cinquante, décréta que, pour chaque place de juge, les électeurs présenteraient un seul candidat, et que ce candidat recevrait nécessairement l'institution royale.

En remettant au peuple seul le choix des juges, l'Assemblée avait été plus loin qu'elle ne l'aurait voulu ; et dès le lendemain, le 10 mai, par un vote presque unanime, elle s'empressa de conférer au roi le droit, à peu près exclusif, de nommer les officiers chargés des fonctions du ministère public ; mais, à peine avait-elle fait cette concession à l'autorité royale, que de nouveaux ombrages troublèrent les meilleurs esprits, et que la peur de l'influence ministérielle gagna ceux-là même qui, jusqu'alors, avaient su s'en défendre. Ainsi, au mois de mai, Thouret, au nom du comité, proposait de faire participer le roi au choix des juges, et lui faisait donner la nomination exclusive du ministère public ; au mois d'août, au nom du même comité, le même Thouret voulait qu'on enlevât au ministère public le droit d'accusation, et que l'on confiât à un des juges l'exercice de ce droit. « Contre qui, disait il, se commettent les crimes et délits, si ce n'est contre le peuple? C'est donc au nom du peuple et par un délégué du peuple qu'ils doivent être poursuivis. S'il en était autrement, des ministres malintentionnés pourraient poursuivre des accusations les plus in-

justes les amis de la liberté, tandis que les complots contre-révolutionnaires resteraient impunis. »

On le voit, la même cause produisait toujours les mêmes effets, et, pour s'être trompée une première fois sur le vrai rôle des ministres dans la monarchie constitutionnelle, l'Assemblée devait se tromper toutes les fois qu'il s'agirait de régler les attributions ministérielles. Aussi le raisonnement de Thouret parut-il irrésistible. En vain un des représentants de la gauche, un de ceux qui avaient le plus contribué à rendre les juges électifs, Chabroud s'éleva-t-il fortement contre une proposition qui, selon lui, violait tous les principes, confondait tous les pouvoirs, et rendait les fonctions du ministère public illusoires et inutiles ; en vain l'abbé Maury s'étonna-t-il de la défiance qui semblait dicter toutes les lois, tous les discours, et demanda-t-il comment le pouvoir exécutif pourrait faire exécuter la loi, si un officier du roi ne pouvait pas en dénoncer l'inexécution ; en vain Prugnon dit-il, avec esprit et bon sens, que le ministère public, sans le droit d'accusation, serait une sentinelle désarmée : à tout cela, non-seulement Robespierre et Barrère, mais Duport et Thouret répondirent que, confier à l'élu du roi et des ministres le droit d'accusation, ce serait remettre en des mains ennemies une arme terrible. Avec l'exquise sensibilité dont il ne manquait jamais de faire parade, Bertrand Barrère demanda seulement que ce mot affligeant d'accusateur fût effacé de la loi, et que l'on se contentât de placer, à côté de chaque tribunal, un censeur public, nommé par le peuple. Grâce à cette admirable institution, les méchants, les pervers, les scélérats, seraient forcés de comprimer leurs noirs desseins ; le calme rentrerait dans la société, et l'âge d'or renaîtrait.

Il y avait dans l'Assemblée une majorité évidente contre l'attribution au ministère public du droit d'accusation; mais on se divisait sur la question de savoir à qui ce droit serait confié. Duport proposa de décréter simplement que l'accusa-

tion publique ne serait pas donnée aux commissaires du roi, et cette proposition fut adoptée. « Ainsi, dit Fréteau, le roi sera le seul, dans le royaume, qui ne pourra pas rendre une plainte. » Fréteau n'appartenait point à la droite, et comptait, depuis longtemps, parmi les amis les plus fervents de la cause révolutionnaire; mais son bon sens protestait contre l'erreur de l'Assemblée, sans en apercevoir peut-être la véritable origine.

Après avoir ôté au roi le droit d'accusation, on lui ôta le droit de grâce, toujours par suite de la même méfiance. A l'abbé Maury, qui soutenait que, dans tous les pays monarchiques, en Angleterre notamment, le droit de grâce est une prérogative essentielle de la royauté, Duport répondit par une dissertation peu concluante sur la différence des constitutions et des législations de la France et de l'Angleterre; mais là n'était point la vraie question, et Charles Lameth, avec sa vivacité ordinaire, toucha bien plus l'Assemblée quand il s'écria que, le jour où l'on aurait mis le roi au-dessus de la loi, il n'y aurait plus de constitution. Pétion développa lourdement l'argument de son pétulant collègue, et Goupil de Préfeln y ajouta cette raison décisive que le droit de grâce ne s'exercerait point au profit des pauvres, mais au profit des riches et des courtisans. Malgré les efforts de Toulongeon, de Lanjuinais, de Malouet, le droit de grâce fut aboli. Le roi, au nom de qui la justice se rendait, se trouva ainsi à peu près étranger à la justice, comme il était déjà étranger à l'administration.

En politique, comme en morale, il est plus aisé de rester dans le droit chemin que d'y rentrer, une fois qu'on en est sorti. L'Assemblée, au moment même où elle venait d'achever l'organisation départementale et d'entamer l'organisation judiciaire, en eut la preuve évidente à propos de deux graves questions, l'une intérieure, l'autre extérieure. En remettant aux municipalités le droit exclusif de requérir la force publique en cas de troubles, l'Assemblée croyait avoir pourvu,

à la fois, aux besoins de l'ordre et à ceux de la liberté. A Paris, en effet, la municipalité, dirigée par la sagesse de Bailly, soutenue par la calme intrépidité de la Fayette, avait, jusqu'à ce jour, pleinement répondu à l'attente de l'Assemblée; mais il en était autrement dans beaucoup de villes et de villages, où les municipalités, placées sous l'influence des agitateurs, partageaient leurs passions, approuvaient leurs desseins, refusaient de réprimer leurs violences. De là des désordres dont gémissaient tous les bons citoyens et auxquels il était urgent de mettre un terme; mais comment y parvenir sans s'écarter des prétendus principes que l'on avait récemment proclamés et sans rendre au pouvoir exécutif une force dont, chaque jour, on tendait davantage à le priver? Le problème était difficile à résoudre, et certes il n'était pas résolu par la proposition que l'abbé Grégoire fit, dans la séance du 9 février, au nom du comité des rapports. Le comité proposait :

1° De supplier le roi de faire exécuter un décret, rendu le 10 août 1789, pour le maintien de la tranquillité publique;

2° D'écrire aux municipalités des pays où les troubles avaient lieu, pour leur témoigner combien l'Assemblée était *affectée* des désordres publics;

3° D'engager les curés à user de leur influence pour rétablir l'ordre.

L'abbé Maury n'eut pas beaucoup de peine à prouver que de tels moyens devaient être complétement insuffisants. A quoi bon, d'ailleurs, s'adresser au roi? Le roi ne pouvait rien; les grands tribunaux étaient en vacance; les petits manquaient d'autorité; les milices nationales n'obéissaient point au pouvoir exécutif; les troupes soldées elles-mêmes ne pouvaient point agir sans l'ordre des municipalités. « Si l'on veut rétablir « l'ordre, dit l'abbé Maury, il faut que l'armée soldée déploie sa « force contre les brigands attroupés, sans l'intervention des « conseils municipaux. »

A ces mots, l'indignation de la majorité éclata, et le projet

du comité fut adopté presque par acclamation. Trois jours après, l'Assemblée y joignait une longue adresse au peuple français, rédigée par l'évêque d'Autun, et dont elle espérait les meilleurs résultats.

Malheureusement ces espérances furent déçues; l'agitation continua, et Chapelier, au nom du comité de constitution, proposa un projet de loi nouveau. D'après ce projet, fort compliqué, les municipalités et les tribunaux étaient chargés, concurremment, de veiller au maintien de l'ordre public. Dans le cas où la vie des citoyens se trouvait menacée, ou la propriété attaquée, les officiers municipaux, sous peine de déchéance, étaient tenus de proclamer la loi martiale; s'ils négligeaient de requérir la force militaire, les officiers de justice, ou, à défaut de ceux-ci, huit éligibles, pouvaient faire cette réquisition, sous la condition expresse de la notifier sur-le-champ à la maison commune. Les officiers municipaux, ainsi avertis, pouvaient défendre aux troupes d'agir; mais, dans ce cas, ils devenaient personnellement responsables des événements.

A peine ce projet était-il mis en discussion, qu'il fut critiqué par les uns comme injustement sévère; par les autres, comme inefficace; par presque tous, comme créant, entre des pouvoirs rivaux, un conflit dangereux. Averti par la désapprobation générale, le comité se hâta d'en présenter un nouveau qui restituait aux officiers municipaux le droit exclusif de requérir la force publique, mais en accordant à tout citoyen la faculté légale de les inviter par écrit à user de ce droit; s'ils s'y refusaient à tort, ils devenaient responsables des dommages sur la totalité de leur fortune, sans préjudice des poursuites criminelles qui pourraient être dirigées contre eux en cas de connivence. Sous cette nouvelle forme, le projet obtint d'abord un certain assentiment; mais on ne tarda pas à découvrir qu'à de telles conditions il serait à peu près impossible de trouver des officiers municipaux. A qui, d'ailleurs, appartiendrait-il de juger s'ils s'étaient rendus coupables de négligence? C'était là une ques-

tion politique ou administrative à laquelle les tribunaux devaient rester étrangers.

Pendant que le comité cherchait péniblement à concilier deux choses inconciliables, le rétablissement de l'ordre public et l'indépendance absolue des autorités chargées de réprimer les désordres, le débat fut agrandi par un discours de Cazalès, qui, après un tableau effrayant de l'état des campagnes, cita l'exemple de l'Angleterre suspendant l'effet des lois ordinaires dans les circonstances graves, et proposa que, pendant trois mois, le roi fût investi d'une sorte de dictature. Bien que Cazalès ne prononçât pas ce mot, il vint sur toutes les lèvres, et Mirabeau s'en empara pour lancer contre la dictature, contre l'exécrable dictature, un ardent anathème; mais, en même temps, il reconnut que le pouvoir exécutif, dernier résultat de l'organisation sociale, ne jouissait pas de la plénitude de ses ttributions et qu'en attendant la fin de la constitution il était nécessaire d'y suppléer; il proposa donc d'accorder à la force publique le droit d'agir spontanément, en cas de flagrant délit.

C'était, par une autre voie, se rapprocher de Cazalès, ou plutôt de Malouet, qui, dans des termes plus modérés, venait de faire à peu près la même proposition. Malouet ne proposait pas la dictature; il voulait seulement que, pour défendre la sécurité des citoyens et la propriété, le roi disposât de la force publique, non par lui-même, mais par l'intermédiaire d'un secrétaire d'État qui contre-signerait les ordres et qui répondrait de leur exécution. Si, dans une convulsion violente, le salut public exigeait que les formes légales fussent modifiées, les ministrès seraient tenus d'en rendre compte au Corps législatif, qui pourrait les absoudre.

Rien de plus raisonnable, au point de vue de la constitution anglaise. Mais Malouet oubliait qu'en France les ministres n'étaient point ce qu'ils sont depuis longtemps en Angleterre, les hommes du Parlement aussi bien que du roi; il oubliait que,

tout au contraire, l'Assemblée ne cessait de voir en eux des ennemis présents ou futurs, patents ou secrets. Comment donc espérer que l'Assemblée consentît à leur confier un pouvoir que, dans son opinion, ils tourneraient peut-être contre elle? Comment imaginer qu'elle les armerait pour la défense de la constitution et des lois, quand elle les soupçonnait de vouloir renverser les lois et la constitution? Aussi Barnave, Robespierre, Pétion, remportèrent-ils une victoire facile contre les propositions de Cazalès et de Malouet. Mirabeau lui-même, malgré sa philippique contre la dictature, ne put rien obtenir.

En définitive, après quatre à cinq jours de débats tumultueux et beaucoup d'essais inutiles, l'Assemblée finit par décider que les municipalités resteraient seules chargées de requérir la force publique, et qu'en cas de négligence les communes seraient responsables du dommage. C'était à peu près laisser les choses dans l'état où on les avait prises, et, de la part des membres du côté droit, les sarcasmes ne manquèrent pas. La confiance vraie ou supposée du comité n'en fut pas ébranlée, et à Montlosier, qui, en présence des municipalités toutes-puissantes, demandait ce que le roi aurait à faire, Desmeuniers répondit gravement « que les municipalités étaient « subordonnées au roi. » L'Assemblée se contenta de la réponse.

Un an après, en mars 1791, lors du projet de loi sur l'organisation ministérielle, la question fut pourtant reprise, et Desmeuniers, au nom du comité de constitution, proposa de déléguer au ministre de la police le droit de délivrer, dans certains cas, des mandats d'amener et de les faire exécuter par la force publique; mais cette proposition n'eut pas plus de succès que les précédentes. Barrère, si doux et si calme d'ordinaire, se déclara épouvanté, indigné du pouvoir énorme qu'on prétendait attribuer aux ministres, et, d'un commun accord, la proposition fut renvoyée à l'examen des comités de constitution et de révision réunis : c'était se tirer par un

ajournement d'une difficulté véritablement inextricable, si l'on persistait à voir dans le pouvoir exécutif un ennemi, et, dans les ministres, les agents de cet ennemi.

A la question de savoir qui, au dedans, devait défendre la constitution et les lois contre les entreprises des factions, correspondait naturellement une autre question; celle de savoir à qui, au dehors, appartenait le droit de défendre l'honneur et les intérêts du pays contre les attaques de l'étranger. Cette question, à laquelle l'Assemblée n'avait point songé, surgit un jour inopinément, à propos de certains armements que le roi avait ordonnés, dans la prévision d'une rupture avec l'Angleterre. La mesure allait être approuvée quand un des chefs de la gauche, Charles Lameth, demanda à l'Assemblée de décider préalablement si la nation devait déléguer au roi l'exercice du droit de paix et de guerre. Dans les termes où la question se posait, elle était tout simplement insoluble. Ainsi Virieu, Cazalès, Malouet, l'abbé Maury, avaient raison de dire que, pour négocier, comme pour faire la guerre, le secret, l'unité, la rapidité, sont indispensables, et qu'aucune de ces conditions ne peut se rencontrer dans les débats d'une assemblée délibérante. Barnave, Pétion, Lameth, le duc d'Aiguillon, Menou, avaient raison de répondre que, dans un pays libre, il est impossible de livrer à un seul homme le droit exorbitant d'engager la nation dans une guerre injuste ou de conclure une paix honteuse. Tant que les deux partis s'accordaient à vouloir que les pouvoirs vécussent d'une vie séparée, au lieu de vivre d'une vie commune, leurs arguments, également vrais, également faux, pouvaient se poursuivre à l'infini, sur deux lignes parallèles, sans jamais se rencontrer.

Il résulta de là que, pendant plusieurs jours, le débat se traîna péniblement, sans avancer d'un seul pas, à travers d'interminables discours où l'avenir de l'humanité tenait autant de place que la question pendante. Cependant plusieurs membres s'efforçaient de trouver un terme moyen ou un ex-

pédient qui pût satisfaire tout le monde. Malouet et Dupont de Nemours voulaient que le roi eût le droit de faire les guerres défensives, non les guerres offensives, et de conclure les traités qui ne touchaient en rien au territoire. Custine rejetait cette distinction comme impossible dans la pratique, et donnait au roi, dans tous les cas, le droit en question, mais en décrétant la peine de mort contre les ministres qui en abuseraient. Pétion proposait, au contraire, d'investir de ce droit l'Assemblée, à la seule condition qu'elle promettrait solennellement de bannir de la politique toutes les ruses et toutes les fourberies, pour les remplacer par la justice et par la loyauté. Volney, s'emparant de cette idée et la développant, demandait à l'Assemblée de déclarer formellement « qu'elle regardait « l'universalité du genre humain comme ne formant qu'une « seule et même société dont l'objet est la paix, et le bonheur « de tous et de chacun de ses membres. » Enfin, Chabroud, Menou et plusieurs autres, partant de ce principe, que les préparatifs appartenaient au roi, et la délibération à l'Assemblée, cherchaient une combinaison qui pût réaliser cette pensée. Mais tous ces systèmes, tous ces expédients, tombaient successivement devant les difficultés qu'ils soulevaient et devant la force des choses.

C'est alors que Mirabeau, jusque-là silencieux, crut devoir intervenir dans le débat et lutter, de toute la force de son éloquence, contre la tyrannie déjà écrasante des préjugés et des passions populaires. Comme dans d'autres occasions, il choisit, entre les deux partis qui se livraient combat, une position intermédiaire, et il essaya, à son tour, de faire la part de chacun ; mais à travers combien de difficultés, par quels artifices de langage, au prix de quelles contradictions ! Dans un premier discours, il inclina visiblement vers la droite ; dans un second, il se rapprocha de la gauche, et, pour retrouver son équilibre après toutes ces oscillations, il n'eut d'autre moyen, quand il imprima ses discours, que de les modifier l'un et

l'autre. Voici, en définitive, quelle fut, à peu près, son argumentation :

Mirabeau reconnaissait d'abord que le droit de paix et de guerre, comme tous les droits, appartient essentiellement à la nation; mais la nation était maîtresse, selon ses convenances, de le déléguer soit à ses représentants électifs et temporaires, soit à son représentant permanent et héréditaire, ou bien même de le partager entre eux. La question n'était donc pas une question de pure métaphysique constitutionnelle : c'était une question d'utilité nationale, et il fallait examiner à quel instant, dans quelle mesure, l'action du roi et celle de l'Assemblée pouvaient servir les véritables intérêts du pays. Analysant alors, avec une rare sagacité, la position des deux pouvoirs, Mirabeau établissait qu'on ne pouvait, sans livrer la France aux coups de l'étranger, refuser au roi la négociation, les préparatifs, et quelquefois (en cas d'attaque étrangère, par exemple) l'initiative de la guerre. D'un autre côté, on ne pouvait, sans violer les principes constitutionnels, refuser à l'Assemblée nationale le droit d'examiner, de juger si les ministres avaient bien ou mal agi, et de faire prévaloir la volonté de la nation, soit par le refus de subsides, soit par tout autre mode. Puis, pressant ses adversaires : « Niez-vous, leur dit-il, « que les négociations préliminaires et les préparatifs de « guerre appartiennent au roi, non par la volonté du législa- « teur, mais par la force des choses? Vous ne le niez pas, « parce que vous ne pouvez pas nier l'évidence; mais sachez « bien qu'en accordant au roi la négociation et les préparatifs, « vous lui accordez la faculté de commencer la guerre. »

Malheureusement, dans le cercle où les votes précédents de l'Assemblée enfermaient fatalement Mirabeau, il lui était plus aisé d'argumenter que de traduire en articles de loi son argumentation. Il ne suffisait pas d'attribuer nominalement au roi telle portion du droit de paix et de guerre, et à l'Assemblée telle autre portion du même droit; il fallait encore

arranger les choses de manière que ces fractions d'un même tout ne se confondissent pas, n'empiétassent pas l'une sur l'autre, ne s'annulassent pas réciproquement. Or, si le discours de Mirabeau offrait peu de prise à la critique, son projet était loin d'avoir le même avantage. Il faut lire les neuf articles dont se composait ce projet pour comprendre à quelles subtilités se trouve condamné un esprit, naturellement juste, quand volontairement, ou par nécessité, il se place dans le faux.

Comme on devait s'y attendre, la transaction fut repoussée par Cazalès, au nom de la prérogative royale; par Barnave, au nom de la souveraineté du peuple. Cazalès déclara que, si, après avoir enlevé au roi l'administration de l'intérieur et l'administration de la justice, on lui enlevait encore une parcelle quelconque du droit de paix et de guerre, il n'y avait plus de monarchie. Barnave déclara que, si on laissait au roi une parcelle quelconque du même droit, la souveraineté du peuple était anéantie. A partir de ce moment, la discussion fut un véritable duel entre Barnave et Mirabeau, ou, pour mieux dire, entre le club des Jacobins, dirigé alors par les Lameth, Duport, Barnave, et le club rival de 1789, que le duc de Larochefoucauld, Sieyès, Chapelier, Lafayette, Mirabeau, venaient récemment d'instituer. Il n'est pas besoin de dire que, dans ce duel, Barnave avait pour lui les sympathies et les clameurs populaires. Son discours fut, d'ailleurs, habile et spécieux; il ne nia pas que le roi, comme chef du pouvoir exécutif, ne dût être chargé de prendre quelques mesures provisoires; mais il soutint qu'au Corps législatif seul appartient le droit de déclarer la guerre, de conclure la paix. Or, selon lui, le projet de Mirabeau, tout en affectant une certaine impartialité entre les deux pouvoirs, donnait exclusivement ce droit au pouvoir exécutif.

Il y avait là, non-seulement contre le projet, mais contre les intentions de Mirabeau, une accusation qui ne pouvait man-

quer d'enflammer les passions, d'exciter les colères de la multitude. Aussi, pendant deux jours, la *Grande Trahison du comte de Mirabeau* fut-elle colportée et criée dans toutes les rues. Mais, si Mirabeau se laissait souvent égarer par la passion, il ne cédait point à la peur, et l'on sait par quel admirable mouvement d'éloquence il imposa silence à ses ennemis, et cloua sur leur banc *ses vils calomniateurs*. Cela fait, il prit Barnave corps à corps, et broya toute son argumentation sous sa main puissante. Barnave s'était appuyé sur la fameuse théorie des deux pouvoirs distincts et créés l'un pour vouloir, l'autre pour agir. Mirabeau nia formellement cette théorie. En accordant au roi le *veto*, même suspensif, la constitution lui avait donné part au pouvoir législatif. Ainsi, d'après la constitution, la volonté générale ne résultait pas de la seule volonté du corps législatif; elle résultait de la volonté de ce corps et de celle du roi réunies. « Voyons maintenant, ajouta-t-il, « l'application de votre principe à l'exercice du droit de la « paix et de la guerre. Vous avez dit : Tout ce qui n'est que vo« lonté, en ceci comme en tout le reste, retourne à son prin« cipe et ne peut être énoncé que par le pouvoir législatif. « Ici je vous arrête, et je découvre votre sophisme en un mot « que vous-même avez dit... Dans votre discours, vous attri« buez l'énonciation de la volonté générale, à qui? *au pouvoir* « *législatif*. Dans votre décret, à qui l'attribuez-vous? *au* « *Corps législatif*. Sur cela je vous rappelle à l'ordre : vous « avez forfait la constitution. »

Après avoir ainsi miné dans sa base le système de son adversaire, après avoir prouvé que, constitutionnellement, le roi ne doit rester étranger ni aux déclarations de guerre ni à la conclusion des traités, Mirabeau se demandait à quel moment son intervention pouvait être le plus utile, et il prouvait que c'était, sans contredit, au début de l'affaire; or c'était précisément ce qu'il avait proposé. Dans les lois ordinaires, le roi prenait part au pouvoir législatif par la sanction; dans

les questions de paix et de guerre, il y prendrait part par l'initiative, le Corps législatif restant toujours maître d'accepter ou de rejeter sa proposition. Accorder moins au roi, c'était l'exclure, et violer la constitution, au lieu de s'y conformer.

Il est facile de voir que, tout en maintenant son principe avec beaucoup de hauteur, Mirabeau, dans ce second discours, en modifiait l'application et réduisait notablement la part du roi. Les Lameth s'en aperçurent facilement et s'opposèrent à ce que son projet obtînt la priorité sur les vingt-deux projets qui lui disputaient la préférence. Mais Mirabeau fut appuyé par Chapelier d'abord, puis par la Fayette, que ses fonctions retenaient ordinairement loin de l'Assemblée, mais qui, ce jour-là, comme toujours, sut faire passer le devoir avant la popularité. L'Assemblée, à une forte majorité, accorda donc la priorité au projet de Mirabeau, amendé par Chapelier.

Alors il se passa quelque chose de singulier : les Lameth, opposant le discours de Mirabeau à son projet, demandèrent qu'il fût nettement établi que la guerre ne pourrait être décidée définitivement que par un décret de l'Assemblée, rendu sur la proposition du roi; et Fréteau proposa un amendement dans ce sens. Mirabeau s'empressa de l'adopter, en y ajoutant seulement la nécessité de la sanction ; et ce long et tumultueux débat se termina par un vote à peu près unanime. Cette unanimité ne signifiait pas du tout qu'on se fût mis d'accord ; elle signifiait seulement qu'on avait trouvé une rédaction équivoque, et que chacun pouvait interpréter à sa guise. Aussi, le lendemain, chacun des combattants était-il fort embarrassé de savoir s'il était vainqueur ou vaincu; et, au dehors, la même question se posait, les uns félicitant Barnave, Lameth, Duport de leur grande victoire, les autres les plaignant ou les blâmant de leur défaite. « Enfin, dit spirituellement Camille Desmoulins, la question a été décidée : 1° en faveur « de la nation; 2° en faveur du roi; 3° en faveur de l'un et « de l'autre. » Ce qu'il y a de plus étrange, c'est qu'après

soixante anson en est au même point, et qu'aujourd'hui encore des historiens, des publicistes éclairés, comprennent diversement le résultat de la lutte. Ainsi, dans ces derniers temps, l'histoire de l'Assemblée constituante a été écrite par deux hommes éminents qui appartiennent, non à des partis différents, mais au même parti, M. Louis Blanc et M. Michelet. Eh bien, si on en croit M. Louis Blanc, dans ce grand débat, ce ne fut pas Mirabeau qui obtint le vote, mais Barnave; si l'on en croit M. Michelet, ce ne fut pas Barnave, mais Mirabeau. Rien ne prouve mieux à quel point la question était mal posée, et combien il était impossible de la résoudre. Si l'Assemblée eût compris, comme Mirabeau, le rôle des ministres, la plupart des difficultés se seraient soudainement évanouies.

C'est dans le même esprit et sous l'empire des mêmes préoccupations que la force publique fut organisée. L'organisation de la force publique, dans un État constitutionnel, est incontestablement un des problèmes les plus compliqués que le législateur ait à résoudre. Il faut, d'une part, veiller à la défense extérieure du pays et à la répression des désordres intérieurs; d'autre part, éviter que la force, instituée pour la protection de la constitution et des lois, ne serve à les renverser. Il faut, en un mot, sans troubler la hiérarchie, sans porter atteinte à la discipline, trouver un milieu entre l'obéissance passive et l'indépendance absolue. Il n'est pas besoin de dire de quel côté pencha l'Assemblée. Après avoir déclaré le roi chef suprême du pouvoir exécutif, on ne pouvait pas lui enlever toute autorité sur l'armée; mais cette autorité fut renfermée dans les plus étroites limites. Quant à la garde nationale, elle resta ce qu'elle était depuis sa formation spontanée, au 14 juillet, une milice purement municipale et complétement indépendante du roi. Malgré les excitations et les injures du dehors, l'Assemblée ne crut pourtant pas que le droit de porter des armes dût, plus que le droit de voter, être attribué à tout le monde. Robespierre, Pétion, le vicomte de Noailles, eurent

beau lancer contre elle l'accusation banale de vouloir reconstituer l'aristocratie et rétablir le despotisme : elle décida que nul ne serait inscrit sur les registres de la garde nationale sans être citoyen actif, c'est-à-dire sans payer une contribution égale au prix de trois journées de travail. Pour la seconde fois, elle protesta ainsi contre la confusion des droits civils et des droits politiques, et prouva que la contagion des idées purement démocratiques ne l'avait point envahie.

Chaque jour, d'ailleurs, les événements extérieurs et intérieurs créaient de nouvelles incompatibilités, suscitaient de nouvelles méfiances et rendaient plus ardue la tâche des hommes qui voulaient réellement fonder une monarchie constitutionnelle. Au nombre de ces hommes étaient certainement Thouret, Target, Tronchet, Chapelier, Desmeuniers, Rabaut-Saint-Étienne, Talleyrand, Sieyès même, c'est-à-dire le comité de constitution tout entier; et pourtant ce comité, par l'organe d'un de ses membres les plus éclairés et les plus modérés, Thouret, se trouva entraîné, après le départ de Mesdames, tantes du roi, à proposer un projet de loi qui semblait plutôt fait pour une république que pour une monarchie. Ce projet avait pour but ostensible de régler, d'une manière générale, la résidence des fonctionnaires publics; pour but secret, d'atteindre le roi et les princes de la famille royale, celui-là, comme premier fonctionnaire du royaume, ceux-ci, comme suppléants légaux de ce fonctionnaire. Aux cris d'indignation que cette assimilation faisait pousser aux membres de la droite, Thouret répondit, « que la royauté nouvelle et la royauté ancienne différaient essentiellement, et que le titre de premier fonctionnaire exprimait la vraie position du roi constitutionnel. » Même en principe, et selon les idées qui prévalaient alors, la qualification n'était pas rigoureusement exacte, et quelques semaines plus tard, lors de la révision, le comité dut le reconnaître; mais, en eût-il été autrement, ni le comité ni Thouret n'auraient dû oublier que, si la royauté nouvelle

différait de la royauté ancienne, ni la dynastie ni la personne investie de l'autorité royale n'avaient changé. Quand on voulait vraiment faire accepter l'état nouveau à cette dynastie et à cette personne, n'était-ce pas aller directement contre son but que de rendre la transition aussi dure, aussi blessante que possible? Dans un moment où l'émigration armée menaçait la France, le comité voulait retenir le roi sur le sol national et pourvoir au salut du pays, dans le cas où il jugerait à propos de s'en éloigner. Rien de plus légitime. Mais était-il besoin, pour cela, d'une qualification qui froissait le roi, humiliait sa famille, irritait ses amis?

Si le projet était peu respectueux dans la forme, il était modéré au fond. D'après ce projet, le roi devait résider à portée de l'Assemblée nationale, quand elle était réunie, et sur tout autre point du royaume, à son choix, quand l'Assemblée ne siégeait pas. Si le roi manquait à ces prescriptions de la loi et quittait le sol de la France, il était censé avoir abdiqué, mais seulement dans le cas où il refuserait de revenir, après y avoir été invité par le Corps législatif.

Combattu par Barrère, comme trop indulgent; par Cazalès, Maury, d'Éprémesnil, comme antimonarchique, le projet fut ajourné, à la demande de Barnave et de Mirabeau. Mais, dans un pays où trop souvent les mots comptent plus que les choses, ce projet n'en resta pas moins un thème de déclamations injurieuses et grossières pour le parti naissant de la république, un sujet de douleur et de colère pour le parti encore considérable de la monarchie.

Dans cette analyse fort incomplète des principaux travaux politiques de l'Assemblée constituante, nous n'avons certes point dissimulé ses fautes. Les unes doivent être imputées à l'inexpérience et à l'influence de certaines théories fort accréditées, bien que fausses; les autres, à la gravité des circonstances qui pesaient sur elle et qui, trop souvent, la détournèrent de sa voie; mais, si, en matière d'organisation politique,

il lui arriva plus d'une fois d'hésiter et de faire fausse route, il en fut tout autrement en matière de liberté et de garanties individuelles. Sur ce terrain, les opinions les plus opposées se rencontraient, et les deux publicistes des deux fractions principales du parti constitutionnel, Sieyès et Mounier, s'accordaient à déclarer « que la liberté du citoyen est le but, la fin de toute organisation politique et de toute législation. » Puis, ce principe posé, ils en déduisaient cette conséquence, que, dans aucun cas, le but ne devait être sacrifié au moyen. Il faut le dire, à l'honneur de cette grande Assemblée, jamais ce principe n'y fut contesté, et c'est à peine, tant les esprits en étaient pénétrés, si l'application en donna lieu à quelques divergences. Ainsi, dès le 21 janvier 1790, l'Assemblée, par un vote unanime, déclarait que les crimes sont personnels, et que la confiscation, l'odieuse confiscation, devait être rayée des codes français ; en même temps elle consacrait l'inviolabilité du secret des lettres, non-seulement par un article de loi, mais par son exemple, en refusant d'ouvrir des correspondances interceptées et suspectes; enfin, en frappant des peines les plus sévères quiconque signerait ou exécuterait l'ordre d'arrêter un citoyen, hors des cas déterminés par la loi, en accordant à tout citoyen, informé d'une détention illégale, le droit de requérir l'intervention des officiers municipaux et des juges de paix, et en obligeant ceux-ci, sous leur responsabilité personnelle, à faire remettre aussitôt en liberté la personne illégalement détenue, l'Assemblée mettait la liberté hors d'atteinte et réalisait pleinement l'article 7 de la déclaration des droits. Si la commission des recherches parut quelquefois s'écarter des formes légales, c'était moins dans un but de sévérité que dans un but d'indulgence, et parce qu'au milieu de la confusion des lois et des pouvoirs anciens et des pouvoirs nouveaux, l'intervention de l'Assemblée était seule assez puissante pour terminer les conflits et pour empêcher les vengeances.

Quant à la liberté, sans laquelle aucune des autres n'est as-

surée, la liberté de la presse, dans sa crainte, peut-être excessive, d'entraver le droit, l'Assemblée n'osa point toucher à l'abus. Au mois de janvier 1790, le comité de constitution avait pourtant essayé de séparer le droit de l'abus, et Sieyès, au nom de ce comité, avait présenté un rapport où les vrais principes de la matière, tels que Mirabeau les avait déjà professés, étaient fermement établis. Sieyès, dans ce rapport, démontrait fort bien que des délits peuvent se commettre par la voie de l'impression, comme par toute autre voie, et que ces délits ne doivent pas rester impunis. Trois opérations distinctes étaient donc nécessaires si l'on voulait faire une bonne loi de la presse. La première de ces opérations consistait à examiner en quoi et dans quel cas les écrits pouvaient blesser les droits d'autrui, à spécifier ces cas, à leur imprimer la qualité de délit légal, et à déterminer la peine qui devait leur être appliquée; la seconde consistait à rechercher et à indiquer les personnes qui devaient être responsables; la troisième à déterminer l'instruction et le jugement au moyen desquels l'accusé devait être condamné ou absous. De là Sieyès déduisait un projet, juste en général, mais qui avait le défaut ordinaire des projets de Sieyès, celui de considérer l'homme, non comme un être intelligent et moral, mais comme une machine bien organisée. Ainsi il voyait, d'une part, l'écrit; de l'autre, l'effet que cet écrit produisait; et si cet effet était mauvais, il frappait l'auteur de l'écrit, sans s'inquiéter de l'intention.

Il y avait là une lacune à combler, un vice à corriger; mais cela ne suffisait pas aux passions du dehors, et, au lieu de demander que le projet fût modifié, elles demandèrent avec fureur qu'il fût absolument rejeté. Comme cette demande venait des contre-révolutionnaires, aussi bien que des révolutionnaires, des écrivains de la droite, aussi bien que des écrivains de la gauche, elle trouva beaucoup de faveur, et le projet, plusieurs fois repris ou réclamé, n'arriva jamais à discussion. La liberté de la presse, une liberté sans frein et sans limite,

exista donc pour tous les partis, pour toutes les factions, jusqu'à la fin de l'Assemblée nationale. Les conséquences en furent fâcheuses, et l'Assemblée eut certainement tort de ne pas comprendre que, réprimer les abus d'une liberté, c'est fortifier cette liberté, bien loin de l'affaiblir. Mais, si l'Assemblée, comme d'autres l'ont fait depuis, dans une intention toute contraire, confondit l'usage et l'abus, la liberté et la licence de la presse, ce fut du moins du bon côté qu'elle pencha, et sa faute fut une faute généreuse.

On reproche quelquefois à l'Assemblée constituante de n'avoir pas respecté une autre liberté, la plus respectable de toutes, la liberté de conscience, et, à l'appui de cette accusation, on cite la constitution civile du clergé; mais il y a là une confusion évidente. La constitution civile du clergé, tout le monde en convient aujourd'hui, fut une faute et un malheur. Ceux qui en prirent l'initiative n'étaient, certes, ni des impies ni des factieux; c'étaient, au contraire, de bons citoyens, des chrétiens fervents qui voulaient, comme ils le disaient sincèrement, ramener l'Église à sa forme primitive, et, sans toucher au dogme, la réformer dans son organisation et dans sa discipline. On comptait parmi eux quelques jansénistes, et un grand nombre de gallicans, prêtres ou magistrats pour la plupart, qui, fidèles aux vieilles traditions de l'Église nationale, prétendaient trouver, dans les décrets des premiers empereurs chrétiens, dans les Capitulaires de Charlemagne, dans la Pragmatique de saint Louis, dans la déclaration de 1682, tous les matériaux de leur saint édifice. Dire, comme l'a fait un écrivain, ordinairement plus impartial et plus calme[1], « qu'il a fallu moins de perversité « morale pour préparer les attentats du 21 janvier et du « 31 mai, que pour élever à coups de mensonges l'édifice de « cette Église bâtarde qui allait avoir pour conservateurs Go-

[1] *Études sur l'Histoire du gouvernement représentatif en France*, par M. de Carné.

« bel et Talleyrand, » c'est confondre les époques, méconnaître les hommes, et prouver une fois de plus que, de toutes les intolérances, l'intolérance religieuse est la plus aveugle et la pire.

La constitution civile du clergé, quoi qu'on en puisse dire, n'était donc point une œuvre impie ni absurde; c'était une œuvre imprudente et impolitique, à laquelle, entre l'hostilité des uns et l'indifférence des autres, la piété de quelques hommes ne suffisait pas pour donner la vie. Ces hommes, d'ailleurs, ne comprenaient pas bien eux-mêmes la portée de leur tentative, et s'indignaient quand on les accusait de préparer un schisme religieux. Du moment où le chef de l'Église, à laquelle ils faisaient profession d'appartenir, refusait de sanctionner leurs réformes, c'est pourtant d'un schisme qu'il s'agissait en réalité; c'est un schisme qu'ils essayaient d'introduire au milieu d'une société incrédule. De toutes les entreprises de l'Assemblée constituante, celle-là était la plus chimérique, et, pour réussir, il eût fallu que les membres du comité ecclésiastique communiquassent à leurs collègues d'abord, puis à la nation, quelque chose de leur foi et de leur dévouement.

Mais si, dans cette grave circonstance, l'Assemblée se trompa lourdement sur les limites de sa puissance, est-il vrai qu'en votant la constitution civile du clergé elle portât atteinte à la liberté de conscience ? Pour se convaincre du contraire, il suffit de lire avec attention les quatre dispositions fondamentales de cette constitution. En admettant, comme on le disait à droite, que ces quatre dispositions transformassent l'Église catholique romaine en Église presbytérienne, il résultait de là que l'Assemblée, au nom de l'État qu'elle représentait, enlevait à l'Église romaine le titre et les avantages d'Église officielle, et transportait ce titre et ces avantages à une autre Église; mais l'Assemblée n'empêchait nullement qu'à côté, en face de cette Église, l'Église catholique romaine, comme l'Église luthérienne ou calviniste, n'eût ses temples, ses prêtres,

ses fidèles, avec toute liberté de parler et d'agir. Or, dans tous les temps et dans tous les pays, c'est là ce qui constitue la liberté religieuse, et non la possession de quelques priviléges pécuniaires ou honorifiques.

A proprement parler, l'Assemblée ne viola pas même cette liberté, le jour où, ne se contentant pas d'une adhésion implicite, elle exigea, sous peine de démission, que tous les membres du clergé actif prêtassent serment à la constitution. « L'Assemblée nationale, disait à ce sujet Mirabeau, n'a jamais pu penser qu'elle avait le droit d'obliger à faire serment de telle ou telle chose ; elle a pu seulement déclarer le refus d'un serment incompatible avec telle ou telle fonction. » En plaçant ainsi les prêtres catholiques entre leur intérêt et leur conscience, l'Assemblée agissait durement envers eux et leur fournissait une admirable occasion de se relever, aux yeux des populations, de leurs fautes passées ; mais elle ne les persécutait pas, et ils restaient libres, en dehors de l'Église officielle, d'exercer leur saint ministère.

Il est vrai que cette liberté, reconnue par la raison de l'Assemblée, ne l'était point par la passion populaire, et que bientôt les prêtres non conformistes furent outragés, menacés, entravés dans l'accomplissement de leurs devoirs religieux ; mais, loin de tolérer ou d'excuser ces indignités, l'Assemblée, toutes les fois que l'occasion s'en présenta, les frappa d'un blâme sévère et rétablit sa vraie pensée. Ainsi, au mois de mai 1791, un arrêté du Directoire de Paris ayant autorisé les prêtres non conformistes à disposer, pour l'exercice de leur culte, des édifices publics inutiles au service de l'État, la passion populaire s'émut, des désordres graves éclatèrent, et une pétition contre l'arrêté du Directoire vint mettre l'Assemblée en demeure de donner force à ses principes. Presque aussitôt l'évêque d'Autun, M. de Talleyrand, fit, au nom du comité de constitution, un rapport remarquable, qui consacrait pleinement, explicitement, la liberté de conscience. « La

« liberté religieuse, disait-il dans ce rapport, est une liberté « pleine, entière, une propriété réelle non moins sacrée, non « moins inviolable que les autres, et le roi lui-même, le roi a « le droit d'exercer un autre culte que le culte salarié par « l'État. Quelques personnes, à la vérité, distinguent entre le « droit d'avoir une opinion religieuse et le droit d'exprimer « publiquement cette opinion; mais c'est là une distinction « frivole et hypocrite. S'il doit être libre à chacun, aux yeux « de ses semblables, d'avoir une opinion religieuse différente « de celle des autres, il est clair qu'il lui est également libre « de la manifester, sans quoi il mentirait éternellement à sa « conscience. »

De ces principes vraiment libéraux, le rapporteur concluait expressément que la liberté des catholiques non conformistes devait être respectée comme celle des juifs et celle des protestants; agir autrement, ce serait, disait-il, imiter ces sectes de la religion réformée, qui se sont mutuellement proscrites, et rétablir le règne de l'intolérance et du fanatisme. « J'ai prêté « serment, ajouta le rapporteur, à la constitution civile du « clergé, et je ne regarde certes pas l'Église nationale comme « une Église schismatique; mais ceux qui le pensent doivent « avoir le droit de le dire.. »

Un autre prêtre constitutionnel, également membre du comité, l'abbé Sieyès, vint, dans un discours subtil et dogmatique, mais excellent au fond, appuyer l'arrêté du directoire de Paris. Selon l'habitude de son esprit, ce fut à l'idée générale de liberté qu'il demanda d'abord la solution de la question. « On reconnaît, dit-il, que la liberté religieuse a été proclamée en principe; mais on prétend qu'au corps législateur il appartient de tirer la conséquence de ce principe. Où est donc la loi qui défend aux citoyens de se mettre en possession d'une liberté que le législateur a reconnue? Entre le principe d'une liberté et sa réalisation, y a-t-il d'autre intermédiaire à placer que la volonté de l'individu? On veut détacher la conséquence

du principe. Est-ce qu'une liberté peut être en principe sans être en conséquence ? Prétendrait-on, par exemple, que chaque application d'un principe, chaque acte d'une liberté n'est permis qu'autant qu'il a été détaillé et nominativement énoncé dans une loi particulière ? La liberté ne serait donc qu'un dépôt d'abstractions, dont le législateur se serait réservé la clef, pour n'en laisser sortir que peu à peu et à son gré quelques parcelles, selon les circonstances. »

Sieyès arrivait ainsi à déclarer que les membres du Directoire de Paris avaient bien fait de protéger le culte romain contre les frénétiques qui voulaient le priver de la liberté qui lui appartenait, et il les invitait à persévérer. « Quant à l'anar- « chie administrative que l'on paraît redouter, ajoutait-il, c'est « ailleurs qu'il faut en chercher la cause, et ce n'est point la « faute de la liberté religieuse, si l'on a donné à la France un « système d'administration où l'on n'ait ni classé ni limité les « pouvoirs, où l'on ait oublié d'établir les vrais rapports de « subordination, d'une part, avec les supérieurs, de l'autre, « avec les administrés, où la multitude des roues et des agents « superflus étouffe l'action utile... Le mécanicien ne doit pas « reprocher à sa machine les irrégularités qu'il y a mises. »

On voit, par ces dernières paroles, qu'en mai 1791 Sieyès jugeait sévèrement l'organisation administrative, dont il était pourtant un des auteurs principaux.

En terminant, Sieyès proposa non-seulement d'approuver l'arrêté du Directoire, mais de déclarer explicitement que les principes de liberté religieuse, appliqués par cet arrêté, étaient bien ceux que l'Assemblée avait reconnus et proclamés dans sa déclaration des droits. A cette proposition nette et hardie, Lanjuinais fit quelques objections modérées, tandis qu'un prêtre obscur, Couturier, s'écriait que c'était « l'abomination « de la désolation et l'intronisation du culte de Baal. » Elle n'en fut pas moins adoptée à une grande majorité, bien que, par une tactique peu intelligible, la droite s'abstînt de voter.

C'est dans ces discours et dans ce vote qu'il faut chercher la véritable pensée de l'Assemblée constituante sur la liberté de conscience. Malgré la pression du dehors, malgré sa propre irritation contre le clergé non conformiste, elle eut, dans cette circonstance, le mérite de rester fidèle à ses principes; elle eut même celui d'écouter la voix de l'humanité, et d'accorder, sur la proposition du comité ecclésiastique, un secours annuel de cinq cents francs aux curés démissionnaires. Au tort d'avoir voulu, par un acte de sa volonté, constituer une Église officielle en face de l'Église nationale, elle n'ajouta donc point celui d'appeler à son aide la violence et la persécution : c'est un reproche dont il est juste de l'affranchir, et qu'il faut réserver à ses successeurs.

On sait que, dans un ordre d'idées tout différent, la France doit à l'Assemblée constituante une autre liberté, qui, du moins, a survécu à toutes nos révolutions, la liberté du travail et de l'industrie. En 1776, Turgot, dans un admirable édit, l'avait proclamée et consacrée, malgré l'opposition du Parlement; mais cet édit, révoqué après la retraite de ce ministre, était resté un simple exposé commercial et économique, jusqu'au jour où l'Assemblée constituante le reprit, en développa les principes, le compléta et le fit passer définitivement dans la législation de la France. Et il ne faut pas croire qu'en accordant, par la loi du 2 mars 1791, « à tout individu la liberté de « faire tel négoce, ou d'exercer telle profession, tel art ou tel « métier qu'il trouverait bon, » l'Assemblée constituante eût à lutter seulement contre les habitudes, les préjugés, les intérêts créés par l'ancien régime. Dans le parti de la Révolution même, il s'élevait des voix pour la blâmer, pour la maudire, pour la dénoncer à l'ignorance des masses populaires. Ainsi, le 16 et le 17 mai 1791, Marat, dans l'*Ami du peuple*, déclarait que la loi du 2 mars était le triomphe de l'intrigue et de la friponnerie, et la perte de la France : « Quand chaque ou- « vrier peut travailler pour son compte, disait-il, il cesse de

« vouloir travailler pour le compte d'autrui ; dès lors, plus
« d'ateliers, plus de manufactures, plus de commerce. » —
« J'ai fait voir, disait-il ailleurs, que la liberté sans bornes
« accordée à tous les citoyens d'exercer l'état qui leur plait, et
« de cumuler toutes les professions, sans être tenus à faire
« preuve de capacité, doit infailliblement entraîner la chute
« des arts, des ateliers, des manufactures, du commerce, et
« consommer la ruine de l'État... Je ne sais si je m'abuse ;
« mais je ne serais pas étonné que, dans vingt ans, on ne
« trouvât pas, à Paris, un seul ouvrier qui sût faire un cha-
« peau ou une paire de souliers. »

Assurément, dans le parti de la Révolution, bien peu jugeaient ainsi la loi du 2 mars 1791. Parmi les hommes qui, dès cette époque, rêvaient une nouvelle organisation sociale, la voix de Marat n'était pourtant pas sans écho, et son avis sans influence.

III

1791

État des esprits. — Clubs et journaux. — Mirabeau. — Les membres de l'Assemblée non rééligibles. — Discours de Duport et de Cazalès. — Fuite et arrestation du roi. — Situation nouvelle. — Scission au club des Jacobins. — Barnave et Robespierre. — Conduite du côté droit. — Révision et acceptation de la constitution. — Fin de l'Assemblée constituante.

Cependant, au mois d'avril 1791, la plupart des articles de la constitution étaient votés, les travaux de l'Assemblée tiraient à leur fin, et la France, lasse de tant de luttes, se flattait de toucher au terme de ses agitations. Malheureusement, pendant les dix-huit mois qui venaient de s'écouler, la situation extérieure et intérieure du pays s'était fort aggravée, et les partis, plus divisés, plus irrités que jamais, étaient moins disposés à se réconcilier qu'à se battre. Comme il arrive souvent dans les révolutions, le spectacle de l'anarchie et la peur des violences populaires produisaient, sur les esprits faibles et sur les caractères timides, un double effet contradictoire en apparence, identique en réalité, et les poussaient à chercher leur salut, ceux-ci dans le rétablissement du pouvoir absolu, ceux-là dans une soumission complète à toutes les volontés, à tous les caprices de la multitude. Les partis extrêmes

ne cessaient ainsi de se recruter aux dépens des partis modérés, et le goût des folles résolutions tendait à prévaloir dans tous les camps. A droite, on ne se contentait plus de travailler, plus ou moins heureusement, à concilier avec les besoins nouveaux les prérogatives du roi, les droits de la noblesse et du clergé, les vieilles traditions françaises; mais on annonçait hautement l'intention de restaurer l'ancien régime dans sa plénitude, et, pour y réussir, on allait au dehors implorer le secours des armées étrangères. A gauche, on ne se bornait plus à vouloir ce que M. de Wimpfen appelait, en 1789, une démocratie royale; mais on contestait au roi jusqu'aux derniers restes de son autorité, jusqu'à son titre, jusqu'à son inviolabilité, et, pour l'en dépouiller, on cherchait des appuis dans les bas-fonds de la société. D'un côté comme de l'autre, on se départait donc de ses intentions, de ses protestations primitives, et l'on marchait aux catastrophes.

Dans l'Assemblée, les choses n'en étaient pas encore venues là; néanmoins de notables changements s'y étaient aussi opérés. Après le départ de Mounier, de Lally, de Bergasse, de l'évêque de Langres, le groupe qui les reconnaissait pour ses chefs n'avait point tout à fait perdu courage, et, au moyen de quelques nouvelles alliances, il s'était efforcé de constituer un parti monarchique et libéral, sous le nom de club des impartiaux ou des modérés. Malgré les efforts de Malouet, cette tentative avait échoué, et la plupart des membres qui composaient ce parti, forcés de choisir entre la droite et la gauche, avaient fini par se confondre avec la droite, auprès de laquelle ils s'efforçaient, par un grand zèle monarchique, de se faire pardonner la part qu'ils avaient prise à la réunion des trois ordres et au serment du Jeu de Paume. On ne l'oubliait pourtant pas, et sous l'union des votes subsistait toujours la dissidence des principes et des vues. Cette dissidence s'était manifestée de nouveau, vers la fin de 1790, quand un des meilleurs amis de Mounier, Clermont-Tonnerre, avait voulu

renouveler la tentative de Malouet, et créer, sous le nom de Société monarchique, une réunion qui, acceptant franchement les principes de la constitution, travaillât à en modifier les conséquences au profit de l'autorité royale. Clermont-Tonnerre pensait que les hommes modérés de la droite et de la gauche pourraient se ranger honorablement sous ce drapeau, afin de lutter en commun contre les progrès de la démagogie; mais, faiblement soutenue à droite, désavouée à gauche, insultée et menacée dans les journaux et dans les clubs, la société monarchique finit par être dispersée violemment, sans que l'autorité publique vînt à son aide. A partir de ce moment, il fut bien établi, à droite, que toute transaction était impossible, et qu'il fallait tuer la Révolution pour ne pas être tué par elle.

Tandis que la minorité devenait ainsi plus compacte et plus intolérante, les rivalités personnelles, non moins que la différence des opinions, produisaient, au sein de la majorité, de nouveaux déchirements. Jusqu'au mois d'avril 1790, la Société dite des *Amis de la constitution* avait réuni, dans la vieille salle des Jacobins, toutes les fractions de la majorité qui, presque chaque soir, venait y préparer, d'accord avec les associés du dehors, les délibérations du lendemain. Mais, dans cette société fameuse, où Mirabeau siégeait à côté de Robespierre, le duc de la Rochefoucauld à côté de Pétion, Bailly à côté de Buzot, la Fayette à côté de Dubois-Crancé, peu de mois avaient suffi pour constituer une droite et une gauche; la droite dirigée surtout par les membres du comité de constitution, la gauche par Duport, Barnave et les deux Lameth, auxquels se joignaient d'Aiguillon, Beauharnais, Menou, Victor de Broglie. Par une anomalie assez étrange, les chefs de la fraction la plus modérée des Jacobins étaient, pour la plupart, d'anciens membres du tiers état, les chefs de la fraction la plus vive, d'anciens nobles, à qui l'accession provisoire de Robespierre, Pétion et Buzot, assurait une grande prépondérance.

C'est pour échapper à l'ascendant des uns, au voisinage des autres, que les membres du comité de constitution, Sieyès, Chapelier, Desmeuniers, Thouret, Tronchet, Talleyrand, d'accord avec Mirabeau, avec le duc de la Rochefoucauld, avec Bailly, avec la Fayette, avaient imaginé de fonder un club rival des Jacobins, le club de 1789. Ce club, ouvert sous la présidence de Sieyès, et auquel s'étaient adjoints, outre un grand nombre de membres de l'Assemblée constituante, quelques écrivains distingués, tels que Condorcet, la Harpe, Chamfort, André Chénier, avait débuté avec éclat, et créé un journal dont Condorcet, Grouvelle et Dupont de Nemours étaient les rédacteurs principaux. Pendant quelques mois même, il avait sérieusement inquiété les jacobins, qui s'étaient efforcés, tantôt d'intimider les déserteurs par l'injure, tantôt de les ramener par la prière ; mais les portes du club de 1789 ne s'ouvraient point au public, ses opinions étaient modérées, et, sans cesser d'exister, il avait bientôt cessé d'exercer, en dehors de l'Assemblée et du gouvernement, aucune espèce d'influence. Son journal même était mort, au bout de trois mois, et les jacobins triomphants avaient vu plusieurs de ses membres les plus importants, Rœderer, Mirabeau, Sieyès lui-même, revenir, un à un, reprendre place sur les bancs de la vieille église, et accepter l'absolution tacite que le fameux triumvirat voulait bien leur accorder.

Au même moment, et d'un tout autre côté, une autre rivalité surgissait, sans beaucoup plus de succès, celle du cercle social, dont un prêtre catholique, Claude Fauchet, était l'inspirateur, l'orateur, le prophète. La prétention de ce Cercle n'allait à rien moins « qu'à bannir la haine de la terre pour « n'y laisser subsister que l'amour, » et qu'à former sur le globe la confédération universelle des amis de la vérité. Rien, d'ailleurs, selon Fauchet et ses collaborateurs, n'était plus facile que de résoudre, à la satisfaction générale, toutes les questions sociales et politiques. Pour résoudre les premières,

il suffisait « que la patrie s'obligeât à assurer à tous les pauvres « valides les jouissances nécessaires de la vie avec le travail, « et à tous ceux qui ne peuvent pas travailler la faculté de « vivre et d'être soignés dans leurs besoins. » Pour résoudre la seconde, il suffisait de déclarer « que le tout doit régir le « tout, et que la volonté générale ordonne, sans exception, « tous les actes de l'État. » — « Ce système, disait Fauchet avec « l'exaltation d'un inspiré, ce système est aussi simple dans « son établissement que facile dans son exécution.... L'erreur « est diverse, la vérité est une.[1] »

Soixante ans plus tard, ces phrases auraient eu beaucoup de retentissement, et auraient pu, si les jacobins les avaient dédaignées, leur enlever les sympathies populaires; mais, en 1791, on ne s'imaginait pas, avec Fauchet, que l'État, même en dépouillant les riches, pût établir le bien-être universel, et que la mission suprême du législateur fût « de donner à man- « ger à tout le monde et de laisser faire. » Le Cercle social eut donc beau réunir au Cirque national des assemblées de cinq à six mille personnes; il eut beau choisir pour son président un membre de l'Assemblée nationale, Goupil de Prefeln, et pour secrétaires Barrère de Vieuzac et Camille Desmoulins; il eut beau enlever Condorcet au club de 1789, et ouvrir sa tribune à une femme, madame Palm, qui vint revendiquer les droits de son sexe, et demander l'égalité devant la loi comme devant la nature; il suffit, pour le discréditer, que les jacobins lui reprochassent de prêcher la loi agraire, et de vouloir, comme le club de 1789, partager la France en deux sectes. Sous le coup de cet anathème, plusieurs sociétés qui s'étaient mises en rapport avec le Cercle social cessèrent de correspondre avec lui, afin de rester fidèles aux jacobins.

Au commencement de 1791, la Société des Jacobins était donc restée maîtresse du terrain, et ses affiliations s'étendaient,

[1] *Bouche de Fer*, journal du Cercle social, 19 février 1791.

comme un réseau, sur toute la France; mais, vainqueurs du club de 1789 et du Cercle social, les Lameth et Barnave commençaient à s'apercevoir que leurs amis de la veille seraient bientôt pour eux des ennemis plus dangereux. Un nouvel esprit régnait, en effet, aux Jacobins; de nouvelles influences s'y étaient fait jour, et tout faisait présager de nouvelles scissions. Ainsi, ce n'était pas sans mécontenter une portion notable des jacobins que Barnave, le 18 mai 1791, avait fait voter, par la société mère, une adresse aux sociétés affiliées; dans laquelle, après avoir supplié le peuple de se défendre « de la turbulence et des mouvements d'une effervescence inquiète, » il rendait aux vertus et aux bonnes intentions du roi Louis XVI un hommage éclatant et inattendu. De la part d'une société où, derrière Robespierre et Pétion, siégeaient des républicains avoués, tels que Brissot et Camille Desmoulins, Danton et Collot-d'Herbois, ce langage était étrange, et Brissot, qui, dans son journal, faisait déjà une guerre acharnée au triumvirat, y avait trouvé une nouvelle occasion d'injurier Barnave et ses amis. Camille Desmoulins, à la vérité, les avait défendus, mais en présentant leur adresse comme une concession peu sincère aux préjugés du temps, et comme un moyen habile de rallier aux jacobins les opinions timides. En réalité, parmi les jacobins non députés, beaucoup pensaient comme Brissot, mais ils croyaient encore avoir besoin du triumvirat, et ils le ménageaient tout en le détestant.

Si, dans l'Assemblée et même aux Jacobins les opinions extrêmes se croyaient encore tenues à quelques ménagements, il n'en était pas de même ailleurs, et, pour juger des progrès qu'elles avaient faits et du but qu'elles se proposaient, ce sont les journaux du temps qu'il faut consulter : là les cœurs se mettaient à nu, les passions se donnaient libre carrière, les intentions se manifestaient sans réserve. A droite, l'*Ami du roi*, la *Gazette de Paris*, les *Actes des Apôtres*, le *Journal de la cour et de la ville*, infatigables à menacer les hommes, à diffamer les

femmes, semblaient prendre à tâche d'exaspérer tous ceux qui, par un lien quelconque, tenaient à la Révolution. Il y avait pourtant, entre ces journaux, quelques différences; ainsi, dans leurs moments sérieux, les auteurs des *Actes des Apôtres*, à l'exemple de Mallet-Dupan, semblaient souvent se rallier aux idées constitutionnelles de Mounier, de Lally, de Bergasse, et désirer une transaction. S'il pouvait paraître assez étrange de voir les défenseurs de l'autel et du trône prendre pour bréviaire la *Pucelle* de Voltaire, et plaider pour la religion à grand renfort de citations libertines, leurs plaisanteries du moins étaient souvent fines, spirituelles, de bon goût. Celles du *Journal de la cour et de la ville* étaient presque toujours ordurières, et, aujourd'hui encore, on ne peut lire sans une surprise mêlée de dégoût ce journal écrit pour les salons, et dont un des rédacteurs les plus habituels appartenait ostensiblement à la maison de Louis XVI. Le *Journal de la cour et de la ville* ne se bornait pas d'ailleurs à inventer, à raconter, dans le style le plus cynique, les anecdotes les plus scandaleuses; un jour, il appelait ouvertement, sur la France de 1789, les vengeances de l'émigration et celles de l'étranger; un autre jour, il annonçait qu'il allait ouvrir quinze cents registres sur lesquels pourraient se faire inscrire tous ceux qui voudraient être compris dans l'amnistie du prince de Condé : cent cinquante individus seulement devaient être exceptés, leur crime étant trop grand pour que le châtiment leur fût épargné; et, à la tête de ces individus, figuraient naturellement, bien qu'ils ne fussent pas nommés, Mirabeau, Bailly et la Fayette.

Quand tel était le langage du journal favori des salons royalistes, il ne faut pas s'étonner que les journaux de la rue s'abandonnassent à un dévergondage honteux. Sans parler de l'ignoble *Père Duchesne*, ni de cette bête féroce qui se nommait Marat, Brissot, dans le *Patriote français;* Camille Desmoulins, dans les *Révolutions de France et de Brabant;* Fréron, dans l'*Orateur du Peuple;* Carra, dans les *Annales patriotiques;* Lous-

talot et ses successeurs, dans les *Révolutions de Paris*, outrageaient chaque jour le roi, les princes, la reine surtout, calomniaient les membres modérés de l'Assemblée, et poussaient à la république. Gorsas, dans le *Courrier de Paris;* Clavière, dans le *Courrier de Provence*, n'allaient pas aussi loin; mais ils s'unissaient à leurs confrères pour reprocher à l'Assemblée d'accroître, outre mesure, les prérogatives de la royauté, pour dénoncer avec âpreté la Fayette, Bailly et le comité de constitution, pour vanter, comme les seuls représentants vrais et purs de la Révolution, Robespierre, Pétion, Buzot, Dubois-Crancé, Grégoire. Ils se montraient, d'ailleurs, systématiquement indulgents pour les désordres populaires, et promettaient aux patriotes, selon l'expression du cordelier Danton, *un supplément de révolution*. Garat lui-même, dans le *Journal de Paris*, se laissait quelquefois entraîner hors de sa ligne habituelle, et la *Chronique de Paris*, qui, inspirée par Condorcet, avait d'abord soutenu le Club de 1789 contre le club des Jacobins, la *Chronique*, revenant sur ses pas, accueillait avec faveur les rêveries humanitaires d'Anacharsis Clootz, aussi bien que les impiétés bouffonnes du marquis de Villette.

Pendant qu'à gauche comme à droite on tendait ainsi à supprimer les opinions intermédiaires, y avait-il du moins aux Tuileries un parti pris, une résolution arrêtée, un plan de conduite déterminé et suivi? Loin de là; aux Tuileries, les projets, les résolutions, les plans de conduite, se succédaient ou, pour mieux dire, se mêlaient, sans que l'hésitation apathique du roi pût se décider pour l'un ou pour l'autre. Un jour, le roi voulait maintenir franchement la constitution et s'unir à ceux des membres de l'Assemblée qui s'efforçaient de sauver l'autorité royale; le lendemain, le roi écoutait avec complaisance, avec faveur, ceux qui lui conseillaient de pousser l'Assemblée dans la voie des résolutions factieuses, afin de la dépopulariser et de recouvrer ensuite, par un appel au peuple, le pouvoir dont elle l'aurait dépouillé; quelquefois même, il tournait les

yeux vers l'émigration et les cours étrangères, et leur faisait porter des paroles équivoques. Le roi adoptait ainsi la pire des politiques en temps de révolution, celle de n'en avoir aucune et de s'abandonner passivement au cours journalier des événements. De là des démarches inattendues, contradictoires, qui étonnaient et mécontentaient successivement tous les partis, et qui enlevaient à l'autorité royale son dernier prestige, le prestige de la franchise et de la dignité.

Soit par la force des choses, soit par la faute des hommes, deux grands courants s'étaient donc formés, un courant contre-révolutionnaire, un courant républicain, et, battu, miné par l'un et par l'autre, le terrain constitutionnel se rétrécissait chaque jour. Il faut le dire, à l'honneur des hommes qui persistaient à se placer sur ce terrain, si leur esprit avait quelquefois failli, leur courage ne faiblissait pas. En majorité dans le ministère, dans le directoire du département, dans la municipalité, dans la garde nationale, ils ne négligeaient rien pour résister au désordre, de quelque part qu'il vînt, et pour faire face à tous les dangers. Si, dans ses efforts pour protéger la liberté du roi, le général la Fayette ne parvenait pas à se faire obéir, il donnait aussitôt sa démission, et ne la reprenait qu'après avoir obtenu le licenciement des compagnies désobéissantes. D'un autre côté, les rapporteurs habituels du comité de constitution, Thouret, Chapelier, Desmeuniers, répétaient chaque jour à l'Assemblée qu'une révolution ne peut pas se terminer par les moyens qui l'ont fait réussir, et qu'il fallait fortifier l'action du gouvernement, si l'on voulait échapper à l'anarchie; et, joignant l'exemple au précepte, ils proposaient et obtenaient quelquefois, malgré les fureurs des journaux et des clubs, quelques articles favorables au roi et à son autorité.

Il était pourtant évident que ces modifications partielles ne suffisaient pas, et que le parti constitutionnel succomberait, s'il n'osait ou ne voulait pas reviser profondément la constitution. Par une triste singularité, cette constitution, avant même

d'être terminée, avait perdu sa popularité, et chaque jour elle chancelait sous les attaques diverses dont elle était l'objet. Le parti de la cour, tantôt la flétrissait comme une œuvre criminelle, tantôt s'en moquait comme d'une œuvre ridicule qui devait périr avant d'avoir vécu. De leur retraite volontaire, les membres du premier comité de constitution, Mounier, Lally-Tollendal, Bergasse, secondés par Mallet-Dupan et par Burke, en signalaient les imperfections, en montraient les vices, et prédisaient qu'elle devait nécessairement conduire la France aux abimes. D'un autre côté, les journalistes et les orateurs populaires y découvraient les germes d'une nouvelle aristocratie et d'un intolérable despotisme. Ce qu'il y a de pire, c'est que les autèurs mêmes de la constitution n'avaient plus foi en elle, et que, dans le parti constitutionnel, de grands doutes s'élevaient sur la bonté, sur la durée de l'œuvre dont naguère on attendait tant de merveilles.

Avec la promptitude d'un esprit pénétrant et perspicace, Mirabeau avait été des premiers à comprendre et à dire que la question du pouvoir exécutif était mal résolue, et qu'on avait beaucoup trop réduit la part de la royauté. Dès le mois de juillet 1790, tout en cherchant à démontrer que le roi avait plus gagné que perdu, il déclarait que, sans le pouvoir d'administrer, l'autorité royale ne serait qu'un fantôme, et qu'il fallait empêcher l'Assemblée de retenir plus longtemps ce pouvoir; en septembre et en octobre, il allait plus loin, et il proclamait la nécessité, l'urgence d'une réforme profonde de la constitution, afin d'en retrancher les idées républicaines qui, selon lui, en faisaient un code d'anarchie : « La constitu-
« tion, disait-il, porte un germe de mort dans son sein, c'est
« l'impossibilité de donner un mouvement paisible et régulier
« aux différents corps qu'elle a organisés. Il n'y a, jusqu'à
« présent, que trois corps en activité, les municipalités, les
« districts, les départements, et déjà, dans presque toutes les
« provinces, ils sont en opposition les uns avec les autres :

« que sera-ce quand les nouveaux tribunaux seront organi-
« sés ? »

Cependant, à cette époque encore, Mirabeau ne désespérait point de la constitution, et il attendait, pour concilier les principes du gouvernement monarchique avec ceux du gouvernement représentatif, le jour où l'Assemblée, conformément à un de ses décrets, s'occuperait de reviser son œuvre. Ce jour-là, Mirabeau promettait de monter à la tribune, de heurter de front tous les préjugés, de démasquer toutes les faiblesses, et d'attaquer énergiquement les articles de la constitution auxquels il attribuait le malheur de la France ; mais, pour avoir chance de succès, il fallait qu'il fût un des huit membres que l'on devait adjoindre au comité de constitution. Une fois membre de cet important comité, il comptait, non sans raison, sur son génie et sur son éloquence, pour amener ses collègues à de grandes et sages résolutions. Par malheur, ce qu'il espérait, d'autres le craignaient. Les chefs des jacobins, avertis des projets de Mirabeau, ou les devinant, trouvèrent donc le moyen de l'écarter du comité, et de faire nommer à sa place Lameth, Barnave, Duport et Pétion.

Pour la seconde fois, Mirabeau se trouvait déçu dans ses combinaisons, dans ses espérances : il avait voulu être ministre pour travailler ouvertement, publiquement, à la fondation de la monarchie constitutionnelle, et un décret, expressément dirigé contre lui, l'en avait empêché ; il voulait être membre du comité de révision, afin de poursuivre le même but, et les portes du comité se fermaient devant lui, comme celles du ministère. C'est alors que, toujours convaincu des vices de la constitution et désespérant de l'Assemblée, il chercha ailleurs le remède aux maux qu'il prévoyait. Avant la publication de la correspondance de Mirabeau avec le comte de Lamarck, son plan était imparfaitement connu ; le public l'a aujourd'hui sous les yeux, dans toutes ses parties, dans tous ses détails, et les plus grands admirateurs de Mirabeau doivent reconnaître

qu'à tous les points de vue il est indigne de son génie. Par la plus triste des inconséquences, Mirabeau, pour sauver la monarchie, ne trouvait rien de mieux que d'emprunter au côté droit la tactique qu'il lui avait si souvent reprochée. D'une part, rendre la constitution aussi mauvaise que possible, et perdre ainsi l'Assemblée dans l'opinion de la France ; de l'autre, refaire la popularité du roi à l'aide d'écrivains et d'orateurs populaires secrètement achetés : voilà, en deux mots, le plan que Mirabeau proposait et développait, dans une longue note, dans une note qui, malheureusement pour sa mémoire, est restée tout entière. Le but était tout simplement celui que la portion la plus emportée de la droite poursuivait, depuis le 14 juillet, avec une aveugle persévérance ; les moyens étaient ceux dont la cour s'était vainement servie pour arrêter le cours de la Révolution. En s'efforçant de rajeunir toutes ces vieilleries et de les ériger en système, Mirabeau les avait seulement rendues plus révoltantes.

On souffre de voir un si grand esprit s'abaisser et s'épuiser dans d'aussi misérables combinaisons, allier la fourberie à la puérilité, la corruption à l'impuissance, et demander à de honteuses intrigues le salut d'une noble cause, d'une cause qu'il avait jusque-là noblement défendue. Tout en croyant beaucoup trop à l'efficacité de son plan, Mirabeau, d'ailleurs, ne s'en dissimulait pas l'immoralité ; mais le danger était tel, selon lui, que l'on pouvait, sans scrupule, se servir de toutes les armes. C'était aussi la maxime de ceux qu'il voulait combattre ; la différence entre eux et lui, c'est que leurs armes étaient meurtrières, et les siennes parfaitement inoffensives, excepté pour celui qui s'en servait.

Si Mirabeau avait été le premier à voir les imperfections de la constitution et à comprendre qu'elle devait être modifiée, il n'avait pas été le seul, et les autres chefs du parti constitutionnel, sans tomber comme lui dans le découragement, apercevaient le mal et désiraient y porter remède. Ainsi la Fayette,

toutes les fois que l'occasion s'en présentait, n'hésitait pas à manifester sa préférence pour les deux Chambres, à blâmer le décret qui excluait les ministres de l'Assemblée, à demander que le pouvoir exécutif fût fortifié, et, dans cette pensée, il formait, sous la présidence du duc de la Rochefoucauld, un comité destiné à réaliser ce projet. Vers la même époque, Sieyès se mettait en rapport avec le ministre Montmorin, par l'intermédiaire de Cabanis, et offrait, à de certaines conditions, de faire un travail qui fût tantôt la censure et tantôt le complément de la constitution[1]. Vers le milieu de juin, Sieyès alla plus loin, et présenta mystérieusement à la signature de plusieurs de ses collègues un projet intitulé : « Déclaration volontaire proposée aux patriotes des quatre-vingt-trois départements, » au moyen duquel il espérait obtenir quelques amendements à la constitution. D'après ce projet, Sieyès, tout en maintenant l'unité du Corps législatif, le divisait en deux sections, dont les votes devaient se réunir dans une opération commune, mais qui discutaient et délibéraient séparément. Si ce n'était pas le système des deux Chambres, c'était un pas vers ce système ; et, quand le plan de Sieyès fut connu, le parti démocratique ne s'y trompa pas. D'un autre côté, la voie détournée que prenait Sieyès en s'adressant, non à l'Assemblée, mais aux patriotes des quatre-vingt-trois départements, parut au parti constitutionnel une voie fausse et périlleuse, et huit membres de ce parti, Emmery, le duc de la Rochefoucauld, Tracy, Dandré, la Fayette, Lacoste, le duc de Liancourt, Latour-Maubourg, protestèrent publiquement contre la liberté que Sieyès avait prise d'apposer leur signature à sa déclaration. Il n'en resta pas moins prouvé que, pour eux comme pour lui, l'époque de la révision était une époque critique dont il fallait profiter pour réparer quelques-unes des erreurs constitutionnelles et législatives de l'Assemblée.

[1] *Correspondance de Mirabeau avec le comte de Lamarck.*

Enfin, les membres les plus éclairés, les plus actifs du comité de constitution, Thouret, Chapelier, Desmeuniers, ne demandaient qu'une occasion de revenir sur des décrets dont ils avaient reconnu le vice, et de terminer par un acte de sagesse et de conciliation la grande œuvre dont ils devaient avoir, aux yeux de la postérité, la responsabilité principale.

Tels étaient les sentiments du parti constitutionnel, telles étaient ses intentions quand, vers la fin de mai, deux mois après la mort de Mirabeau, un mois avant la fuite de Varennes, Thouret, au nom du comité de constitution, vint proposer un décret en quatre-vingt-dix-neuf articles sur l'organisation du Corps législatif. Ce décret ne faisait guère que reproduire, en les complétant, des dispositions déjà votées; mais, pour la première fois, il posait devant l'Assemblée une très-grave question, celle de la rééligibilité des membres du Corps législatif. Contrairement aux propositions faites dix-huit mois auparavant par le premier comité, cette question était résolue dans le sens de la rééligibilité, et Thouret exposa timidement, mais avec clarté, les raisons péremptoires qui avaient déterminé l'opinion du comité. A peine avait-il quitté la tribune, que Robespierre et Pétion y montèrent pour demander qu'avant tout, et sans préjuger la question principale, les membres de l'Assemblée actuelle se déclarassent non rééligibles. Selon Robespierre, ce n'était point là une question politique, c'était une question de conscience et d'honnêteté; et, sur ce thème, il fit une lourde harangue, véritable macédoine de lieux communs, mais qui, parlant à la fois aux sentiments généreux et aux basses passions, obtint beaucoup de succès. En vain Merlin, Chapelier, Beaumetz voulurent lui répondre, des murmures venus de toutes les parties de la salle couvrirent leurs voix, et des hommes qui certes n'avaient rien de commun avec Robespierre, des hommes tels que Custine et Toulongeon, supplièrent l'Assemblée de ne pas retarder la bonne action à laquelle on la conviait. La résolution fut donc votée à

la presque unanimité, et l'Assemblée, dit le *Moniteur*, se sépara au milieu de ses propres applaudissements, les tribunes gardant le silence. Pour cette fois, et contre l'habitude, les tribunes étaient plus sages que l'Assemblée.

Il est inutile de faire ressortir les funestes conséquences de la résolution si soudainement, si imprudemment adoptée : tout le monde les connaît, et tout le monde sait quels en furent les motifs. « Ni les jacobins ni les aristocrates, dit Ferrières, ne voulaient la constitution, ils avaient un intérêt commun à exclure de l'Assemblée prochaine les membres « de l'Assemblée actuelle. » Les membres de la gauche et ceux de la droite furent donc conséquents. Ce qui devrait surprendre davantage, si la correspondance Lamarck ne révélait ses derniers plans, c'est l'adhésion donnée d'avance par Mirabeau à cette absurde mesure. Dans sa quarante-septième note, écrite peu de jours avant sa mort, Mirabeau reconnaissait que la non-rééligibilité des membres de l'Assemblée violait les vrais principes ; mais c'était, selon lui, le seul moyen d'obtenir une Assemblée toute nouvelle, une Assemblée plus disposée que la précédénte à fortifier l'autorité royale. En cela, Mirabeau, comme l'événement l'a prouvé, ne montrait pas sa perspicacité habituelle ; mais, s'il se trompait sur le résultat de la mesure, il ne se trompait pas sur le vote probable de l'Assemblée. Les députés qui avaient perdu l'espoir de faire partie de l'Assemblée étant, selon lui, plus nombreux que les députés qui avaient droit à une réélection, les premiers seraient bien aises de cacher leur impuissance sous une incompatibilité légale, et on pouvait compter sur eux. Le vote du 19 mai prouva que le calcul était juste.

La droite et l'extrême gauche, en haine de la majorité constitutionnelle, et beaucoup de membres de cette majorité même, par entraînement, par fausse générosité, par peur de n'être pas réélus, s'étaient donc réunis pour porter un dernier coup à la constitution nouvelle, en la privant, dans un très-prochain

avenir, de ses défenseurs naturels. Le lendemain, il restait à résoudre la question générale, celle qui concernait, non plus l'Assemblée actuelle, mais les assemblées futures, et Thouret supplia ses collègues d'admettre au moins pour ces assemblées le principe de la rééligibilité. Ce fut alors que, des bancs élevés de la gauche, on vit descendre un orateur qui, dans toutes les discussions précédentes, avait défendu, contre les chefs du parti constitutionnel, contre Mirabeau notamment, les opinions les plus populaires. Dans un discours prononcé avec une émotion contenue, écouté avec une attention inquiète, Adrien Duport, à la grande surprise, au grand scandale des jacobins, s'attacha à démontrer que la France marchait à l'anarchie, et que, pour l'arrêter sur la pente, il était temps de constituer un gouvernement ferme et stable. « Il y a, dit-il, quelque chose de plus dangereux que les mouvements populaires, c'est l'exagération, la divagation des idées publiques, et le défaut d'un centre commun, d'un intérêt national qui les attire et les unisse. Or ce danger est déjà profond, étendu. Depuis quelque temps, on a cherché à inspirer à l'Assemblée une étrange manie de principes simples, dont l'effet calculé est de détendre tous les ressorts du gouvernement et d'en détruire, non les abus (l'Assemblée l'a glorieusement exécuté), mais l'action salutaire et conservatrice. Encore un pas, et le gouvernement ne peut plus exister, ou se concentre dans le pouvoir exécutif. Les idées d'égalité et de liberté ont pénétré partout, ce qui est un bien; mais ces idées vont se dénaturant et se faussant, ce qui est un mal peut-être irréparable. Ainsi, au lieu de voir dans la liberté publique la limite des droits de chacun, limite posée par la justice, exprimée par la loi, défendue par la force publique, combien n'y voient que l'expression d'un droit personnel et absolu, sans relation aucune avec les droits des autres? Quant à l'égalité, les imbéciles et les fripons, dont la ligue est si naturelle et si commune, seront toujours tentés de persuader, les uns qu'elle est l'égalité des

fortunes et des propriétés, les autres qu'elle est celle des capacités et des talents : et c'est ainsi que s'accomplit chaque jour la désorganisation de l'État. Pour empêcher cette désorganisation d'arriver à son terme, il faut se hâter, non de restreindre la liberté et l'égalité, mais de les envelopper dans un gouvernement juste et solide. Si on ne le peut pas, la constitution périra, et l'empire sera déchiré par les factions. Puis, après de longs et pénibles essais, sait-on à qui l'empire appartiendra? au despotisme, à qui toutes les âmes épuisées, fatiguées, viendront demander un asile. Il n'y a que trois états pour l'homme, l'esclavage, la liberté, l'indépendance. Le peuple français est sorti de l'esclavage; il y retournera si, outrepassant la liberté, il a jamais le malheur d'arriver à l'indépendance. »

Après ces paroles, vraiment prophétiques, Duport, examinant la proposition du comité, s'étonnait qu'elle pût être combattue, et que l'on voulût, en repoussant le principe de la rééligibilité, exposer la France à subir une révolution tous les deux ans. « On ignore, disait-il, ou on affecte d'ignorer la véritable nature de notre gouvernement. Ce ne sont pas des états généraux périodiques que nous avons institués, mais une Assemblée nationale permanente; ce n'est pas pour venir, de temps en temps, voir ce qui se passe dans l'administration que la nation envoie des députés, c'est pour prendre, en plusieurs points, une part active à l'administration. » Duport concluait de là que des connaissances spéciales, quelque expérience, de la suite dans les idées, étaient absolument nécessaires au député. Si l'Assemblée, par son vote de la veille, avait paru méconnaître cette vérité, il était temps encore d'y revenir. Dans tous les cas, en soumettant aujourd'hui à l'Assemblée des observations préparées pour la révision, l'orateur avait accompli son devoir et dégagé sa responsabilité.

Ce discours de Duport était un grand événement, et marquait, dans sa politique et celle de ses amis, une phase toute

nouvelle. Au moment où Mirabeau, la Fayette, Bailly, la Rochefoucauld, Chapelier, Desmeuniers, Sieyès, effrayés des progrès de la démagogie, s'étaient éloignés du club des Jacobins pour fonder le club de 1789, Duport, les Lameth, Barnave, d'Aiguillon, Menou, Beauharnais, Broglie, ainsi que nous l'avons dit, étaient restés fidèles à ce club; et, malgré des rivalités naissantes, ils y avaient conservé, en apparence du moins, leur influence et leur autorité. En prenant avec éclat le rôle auquel aspirait Mirabeau six mois auparavant, ils ne se faisaient certes pas illusion sur les colères que leur conduite allait déchaîner dans la vieille église; ils étaient donc résolus ou bien à entraîner cette église, ou bien à rompre avec elle. Ce qui prouve qu'aux Jacobins même leur partie n'était pas encore perdue, c'est que leurs rivaux d'influence, Robespierre, Pétion, Buzot, Laréveillère-Lépaux, n'osèrent point attaquer Duport en face, et se bornèrent à lancer contre lui des accusations détournées. Buzot dit qu'il ne comprenait rien à la théorie de Duport, et disserta longuement pour prouver que, la représentation nationale étant peu nombreuse, il était bon que beaucoup de citoyens y participassent tour à tour. Laréveillère-Lépaux établit que toute supériorité, même celle du talent, est funeste à la liberté. Robespierre recommença son éternelle homélie en faveur de la modestie contre la vanité, en faveur du désintéressement contre l'ambition, en faveur des hommes incorruptibles contre les hommes corrompus, en faveur de toutes les vertus contre tous les vices. Quant aux membres du parti constitutionnel, ils acceptèrent avec satisfaction l'appui que Duport leur apportait, et redoublèrent d'énergie pour faire triompher la cause du bon sens et de la modération.

Au moment du vote, un autre secours, un secours inattendu, leur vint du côté opposé. Dans ce débat, la droite et l'extrême gauche avaient jusqu'alors été d'accord, et sur les bancs où siégeaient Maury, de Foucauld, Montlosier, le discours de Robespierre avait été accueilli par des applaudissements frénéti-

ques. Comme Chapelier demandait l'appel nominal, afin que la France sût qui voulait et qui ne voulait pas constituer un gouvernement, une voix à droite s'écria qu'adopter la proposition du comité, ce serait revenir indirectement sur le vote de la veille. A ces mots, le membre le plus éloquent et le plus loyal de la droite, Cazalès, prit la parole, malgré ses amis, qui, par leurs cris et leurs gestes, s'efforçaient de le faire descendre de la tribune. Cazalès avait voté avec eux pour le décret de la veille, et il commença par déclarer qu'il ne se repentait pas de son vote; selon lui, l'Assemblée prochaine était appelée à ratifier la constitution, et dès lors il ne convenait pas que les membres de l'Assemblée actuelle pussent en faire partie. Mais, en ce moment, il ne s'agissait plus d'une question accidentelle; il s'agissait de décider, en droit, et pour l'avenir, si le Corps législatif changerait tous les deux ans de principes et de vues : n'était-il pas à craindre, dans ce cas, que la nation ne se fatiguât bientôt d'un gouvernement si mobile et ne préférât l'esclavage à une telle liberté? Cazalès traita, d'ailleurs, avec beaucoup de dédain l'argument de la corruption, qui faisait le fond du discours de Robespierre. Sans doute le péril de la corruption existait; mais ce péril était inhérent aux institutions représentatives, et il restait exactement le même, que les députés fussent ou ne fussent pas rééligibles; puis, s'élevant à de plus hautes considérations, il invoqua la souveraineté du peuple, cette souveraineté que tant de gens célébraient sans la comprendre : « La souveraineté du peuple, dit-il, est un droit métaphysique; c'est par l'élection que le peuple l'exerce réellement, et qu'il influe médiatement sur la loi, en distribuant la louange ou le blâme à ceux qu'il a chargés de la faire. D'après la constitution, le roi a le droit d'opposer à la loi le *veto* suspensif; mais il est clair qu'il doit la sanctionner, quand il pense qu'elle est véritablement le vœu du peuple; or comment les aura-t-il, si ce n'est par la réélection? Décréter la non-réélection, c'est ôter au peuple la partie di-

recte de sa souveraineté, et au roi sa règle de conduite. »

En entendant Cazalès proclamer avec cette netteté les vrais principes du gouvernement parlementaire, la droite murmurait, frémissait, s'agitait sur ses bancs, tandis que la gauche et les tribunes battaient des mains. Il y avait donc grande chance que l'avis du comité prévalût, quand Barrère, s'essayant au métier qu'il fit plus tard avec un si triste succès, vint, d'un air doucereux, se placer entre les deux opinions, et proposer ce qu'il appelait un moyen terme. Interdire absolument la réélection, c'était, selon lui, rompre tous les fils de l'administration publique, affaiblir tous les liens, tous les ressorts du gouvernement, et préparer les voies au despotisme; autoriser les réélections sans limites et sans terme, c'était créer une aristocratie, la plus dangereuse des aristocraties, celle des orateurs, et corrompre le principe même du gouvernement représentatif. En autorisant les membres d'une législature à se faire réélire une seule fois, et en bornant ainsi à quatre années au plus la durée de leur mandat, on échappait à la dictature du gouvernement et à celle des hommes influents et populaires : par là, les inconvénients des deux systèmes se trouvaient évités et leurs avantages réunis.

Le terme moyen de Barrère plut généralement, et son amendement fut adopté, malgré les efforts de Thouret et de ses amis.

Chose étrange et qui montre combien, malgré les bonnes intentions du comité, malgré le retour de Duport et de ses amis, les saines idées constitutionnelles avaient décliné depuis dix-huit mois! dans la même discussion, l'Assemblée vota, presque à l'unanimité et sans débat, un article qui refusait explicitement au roi le droit de dissolution! Cazalès, qui, si souvent, avait démontré l'importance, la nécessité de ce droit, véritable clef de voûte de l'édifice constitutionnel, Cazalès lui-même se tut, sans doute par découragement. Ainsi se trouva tranchée, par un vote obscur et silencieux, une des plus grandes questions de l'organisation constitutionnelle, une

de celles qui méritaient le plus d'être longuement et sérieusement débattues.

Quoi qu'il en soit, deux faits considérables s'étaient accomplis pendant cette discussion. Les fondateurs, les chefs du club des Jacobins, s'étaient séparés du parti démagogique, et rapprochés du parti constitutionnel, de celui qui, depuis les journées des 5 et 6 octobre, travaillait avec plus ou moins d'habileté, avec plus ou moins de succès, à clore la Révolution, en constituant la monarchie représentative. D'un autre côté, un des hommes les plus éminents, les plus honorés du parti monarchique, avait accepté dans toute leur étendue les principes du gouvernement représentatif et fait un pas vers les constitutionnels. Pour ceux qui ne voulaient ni la chute de la monarchie, ni le rétablissement de l'ancien régime, ni le triomphe de la démagogie, ni celui de l'émigration, il y avait là une espérance, une chance de salut, et le point de départ d'une majorité nouvelle. C'est à ce moment que le roi prit la fuite, fut arrêté à Varennes, et fut ramené à Paris, comme prisonnier.

On sait quelle fut, dans ces graves circonstances, l'attitude de l'Assemblée. Barnave, envoyé à Varennes, en revint, non pas séduit et changé, comme on l'a dit, mais confirmé dans ses desseins antérieurs, par l'attendrissement, par l'admiration que lui inspirèrent de grandes infortunes noblement supportées. D'un autre côté, Sieyès, loin de se laisser dériver au courant des idées républicaines, soutint thèse, dans le *Moniteur*, contre Thomas Payne, et déclara « qu'il préférait la « monarchie à la république, parce que, dans toutes les hypo- « thèses, la liberté du citoyen était plus grande dans la mo- « narchie que dans la république. » Quant aux vétérans du parti constitutionnel, la Fayette, Bailly, la Rochefoucauld, Thouret, Tronchet, Target, Chapelier, Desmeuniers, tout en faisant aux entraînements populaires quelques concessions peut-être inévitables, ils travaillèrent incessamment à replacer

le roi sur le trône d'où la fuite de Varennes l'avait fait descendre. Enfin, l'idée républicaine et la passion révolutionnaire ayant fait explosion dans la journée du 17 juillet, les anciens chefs des jacobins et les anciens membres du parti constitutionnel coalisés n'hésitèrent pas, d'une part, à dissiper par les armes un attroupement insurrectionnel, d'autre part, à se séparer en masse des jacobins, pour former, sous le nom de Feuillants, un nouveau club, où leur influence fut incontestée. A ce moment, tous les journaux, tous les écrits du temps, le constatent, le parti des vieux jacobins paraissait anéanti. Sur deux cents députés qui faisaient partie de leur club, six seulement y restaient fidèles; le directoire du département, la municipalité, la garde nationale de Paris, étaient irrités contre eux et demandaient leur dispersion; plusieurs des meneurs principaux avaient été arrêtés : Danton fuyait à Arcis-sur-Aube; Camille Desmoulins abandonnait son journal et rentrait dans la vie privée; Brissot et ses amis erraient dans Paris; Robespierre se cachait et ne sortait de sa retraite que pour rédiger, au nom du club des Jacobins, une humble adresse aux Feuillants, et pour supplier les députés dissidents de revenir au centre de leurs réunions habituelles. Mais les avances de Robespierre étaient impitoyablement repoussées, même par des députés qui avaient toujours voté avec lui, par Bouche, président, par Antoine et Salles, secrétaires du club des Jacobins. Les noms de ceux-ci ayant été apposés, pour la forme, aux dernières délibérations de la Société, ils allèrent jusqu'à s'en plaindre comme d'un faux, et jusqu'à s'en prendre personnellement à Robespierre. Pour la première fois enfin, depuis deux ans, le mouvement révolutionnaire semblait arrêté, et l'insurrection reculait devant les pouvoirs réguliers; pour la première fois, les adorateurs, toujours nombreux, de la force et du succès, se demandaient si la Révolution n'avait pas atteint son terme et s'il n'était pas temps de tourner avec la fortune.

On peut dire aujourd'hui que ces apparences étaient trompeuses, et qu'une loi fatale condamnait la Révolution à parcourir toutes les phases qu'elle a parcourues, à descendre tous les degrés qu'elle a descendus, avant de revenir à son point de départ; mais cette sagesse après coup n'est pas infaillible, et il est permis de penser que, même en temps de révolution, l'homme conserve son libre arbitre, et que sa conduite n'est pas tout à fait sans influence sur ses destinées. Il est permis de penser, par conséquent, qu'en profitant des nouvelles chances qui se présentaient, il était possible de changer le cours des événements.

Ce qu'il y a de certain, c'est que, depuis les tristes journées des 5 et 6 octobre, on ne s'était pas trouvé dans des circonstances aussi favorables pour donner à la France une sage constitution et un gouvernement vigoureux; mais deux conditions étaient nécessaires, d'abord que les chefs coalisés du parti constitutionnel agissent promptement, résolûment, sans se perdre dans de vaines subtilités, sans se contenter de palliatifs insignifiants; ensuite, que le parti de la cour, se contentant de sauver la monarchie, voulût bien accepter le gouvernement représentatif avec toutes ses conséquences. C'était le vœu des honnêtes gens, des hommes modérés de toutes les classes et de tous les partis; c'était le conseil qu'un des soutiens les plus dévoués de la monarchie, Lally-Tolendal, envoyait de l'exil, en même temps qu'un des défenseurs les plus ardents de la liberté, Barnave, le donnait du haut de la tribune : « Vous avez fait tout ce qui était bon pour la liberté et pour l'égalité, disait Barnave, deux jours avant l'insurrection du Champ de Mars, aucun pouvoir arbitraire n'a été épargné, aucune usurpation n'a échappé. De là résulte cette grande vérité, qu'on ne peut, sans danger, faire un pas de plus. Un pas de plus dans la ligne de la liberté serait l'anéantissement de la royauté : un pas de plus dans la ligne de l'égalité serait l'attentat à la propriété.... Aujourd'hui tout le monde doit sentir que l'in-

térêt commun est que la Révolution s'arrête. Ceux qui ont perdu doivent comprendre qu'il est impossible de la faire rétrograder, et qu'il ne s'agit plus que de la fixer. Ceux qui l'ont faite, ou qui l'ont voulue, doivent apercevoir qu'elle est à son dernier terme, et que le bonheur de leur patrie, comme leur gloire, exige qu'elle ne dure pas plus longtemps. »

Malheureusement, des deux conditions qui pouvaient assurer le succès, pas une ne se réalisa. Soit qu'il fût paralysé dans son action, par le souvenir des dissidences passées, soit qu'il crût que le temps ne lui ferait pas défaut, le parti constitutionnel, au lieu de se hâter, hésita, tâtonna, perdit près de trois semaines à débattre des questions secondaires, et permit ainsi au parti vaincu de reprendre courage, de rassembler ses forces et de recommencer la lutte. Quant au parti de la cour, il s'y trouvait sans doute bon nombre d'hommes sensés, de bons citoyens qui eussent désiré une transaction ; mais, loin de s'y prêter, la majorité de ce parti n'avait, en ce moment, qu'une pensée, celle d'y mettre obstacle. Les uns, comme Mirabeau, dans les derniers mois de sa vie, s'imaginaient que le bien naîtrait de l'excès du mal, et que la France, lasse de l'anarchie, nommerait, dans les élections prochaines, une assemblée vraiment monarchique ; les autres tournaient les yeux vers la frontière, attendaient la déclaration qui, en effet, parut à Pilnitz, quelques jours plus tard (le 27 août), et comptaient sur l'émigration et sur les armées de Léopold pour vaincre, pour châtier, pour écraser la Révolution !

Quinze jours après l'insurrection du 17 juillet, les partis extrêmes, un moment déconcertés, avaient donc repris leurs anciennes allures, et marchaient, comme auparavant, à leur but. Rien pourtant n'était perdu, si les royalistes de l'Assemblée, plus sages que ceux du dehors, consentaient à appuyer de leurs trois cents voix les modifications constitutionnelles projetées. Mais, le 19 juin, au moment où l'autorité du roi ve-

nait d'être suspendue, les royalistes de l'Assemblée avaient pris une détermination et fait un acte qui rendait toute transaction difficile. Au nombre de deux cent quatre-vingt-dix, ils s'étaient réunis pour déclarer « qu'ils protestaient contre les « actes de leurs collègues, et qu'ils ne prendraient plus part « aux délibérations de l'Assemblée, si ce n'est pour défendre « les intérêts de la personne du roi et de la famille royale. » Ce n'est pas que, sainement interprétée, cette résolution les empêchât de prendre part aux débats de la révision, et d'aider les constitutionnels à fortifier l'autorité royale; mais c'est dans une tout autre intention qu'ils avaient signé leur protestation. Un des signataires, le marquis de Ferrières, ne laisse, à cet égard, aucun doute; il reconnaît qu'après Varennes les constitutionnels, brouillés avec les jacobins, désiraient faire alliance avec les hommes sages du côté droit, et leur avaient fait des avances.

« Mais, dit-il, les grands seigneurs, les financiers, le haut « clergé, les parlements, ne voulaient pas de la constitution, « quelques adoucissements qu'on pût y apporter; il leur fal- « lait tout l'ancien régime. Ainsi, dissimulant les favorables « et secrètes pensées des constitutionnels, qui auraient pu « amener la paix, mais avec la paix la constitution, ils préfé- « rèrent la chance de la ruine du monarque, la chance de leur « propre ruine, pourvu qu'il leur restât l'espoir de l'ancien « régime. »

C'est donc, toujours d'après le marquis de Ferrières, pour fournir aux puissances étrangères et aux princes français un prétexte légal que Maury et d'Épresménil avaient rédigé et fait signer la déclaration des deux cent quatre-vingt-dix. « Les « constitutionnels, ajoute-t-il, virent bien que cette déclara- « tion était dirigée contre eux, et ne voulurent plus d'arrange- « ment; mais les nobles et les prêtres ne s'en mirent guère en « peine; ils ne cherchaient qu'à susciter une occasion bien pro- « noncée de rupture avec les puissances étrangères; ils eus-

« sent été charmés que l'Assemblée eût mis Louis XVI en ju-
« gement, et proclamé la déchéance[1]. »

Un tel aveu est trop clair et trop significatif pour qu'il soit nécessaire d'en chercher la confirmation dans les journaux et les pamphlets du temps.

Privés du concours de la droite et abandonnés par une portion de la gauche, qui d'abord les avait encouragés, les membres du comité n'étaient plus en état de frapper un grand coup, et de surmonter les difficultés dont les délibérations antérieures embarrassaient leur mission officielle. Ces difficultés étaient considérables. C'est en mars 1791 que l'Assemblée avait adjoint aux membres du comité de constitution sept membres nouveaux, Duport, Barnave, Alexandre Lameth, Beaumetz, Clermont-Tonnerre, Pétion et Buzot, en les chargeant, non pas de reviser les décrets déjà votés, mais de les coordonner, de les classer, et surtout de distinguer ceux qui devaient faire partie intégrante de la constitution, et ceux qu'on pouvait regarder comme de simples décrets législatifs. Sans doute l'Assemblée n'était point enchaînée par son propre décret, et pouvait le modifier ; mais le comité n'avait point la même liberté; et, au premier changement grave dont il prendrait l'initiative, il devait s'attendre à de violentes réclamations. Pour qu'il s'engageât dans cette voie, il fallait donc qu'il eût la certitude d'être fortement soutenu contre les attaques du dehors et du dedans : du moment où ce soutien lui manquait, il était naturel qu'il voulût se renfermer dans son programme.

Après de pénibles hésitations, c'est à ce parti que le comité s'arrêta. Excepté sur deux ou trois points, il ne changea rien aux décrets; mais il en omit plusieurs, et, au moyen de ces omissions, il finit par se persuader qu'il remédiait suffisamment aux vices de la constitution. Quand, au début de la dis-

[1] *Mémoires du marquis de Ferrières*, t. II, p. 419.

cussion, Malouet essaya de porter le débat sur le fond même de la constitution, Chapelier fut le premier à l'interrompre, et à demander que le président le rappelât à l'ordre. La parole fut ainsi enlevée à Malouet, et il fut entendu que toute discussion d'ensemble était interdite, et que la constitution, dans ses articles fondamentaux, ne pouvait être modifiée.

La plupart des historiens racontent, sur la foi d'une lettre du comte de Gouvernet au marquis de Bouillé, que, la veille encore, la majorité du comité était d'un autre avis, et que Barnave s'était entendu avec Malouet, dans l'espérance qu'au dernier moment, la droite comprendrait la nécessité de prêter son concours. Mais, au début de la séance, le comité apprit que la droite persistait dans sa résolution, et Barnave, dès lors, crut inutile de se compromettre. Ce qu'il y a de certain, c'est que la tactique du comité ne lui réussit point, et que l'Assemblée lui refusa, avec une obstination passionnée, la principale des améliorations qu'il proposait. La réflexion, l'expérience, l'ambition peut-être, avaient appris à Barnave et à ses amis la faute grave qu'ils avaient commise en interdisant aux membres de l'Assemblée le droit d'être ministres. Il paraissait pourtant à peu près impossible de faire revenir l'Assemblée sur une opinion consacrée par plusieurs votes, et le comité, dans son projet, maintenait l'article qui mettait les ministres et autres agents du pouvoir exécutif, révocables à volonté, dans l'obligation d'opter entre leurs fonctions et celles de représentant. Mais l'Assemblée ne s'en était pas tenue là; elle avait décidé, sur la proposition de Robespierre, que les membres du Corps législatif et du tribunal de cassation ne pourraient être promus au ministère, ni accepter aucune place, pendant les quatre années qui suivraient l'expiration de leurs fonctions. C'était non-seulement supprimer la faculté d'option, primitivement accordée aux représentants, mais encore donner à l'incompatibilité dont on les frappait la durée de deux législatures; c'était, par conséquent, après avoir rendu les membres

de l'Assemblée constituante inéligibles à la prochaine Assemblée, empêcher le roi de les choisir pour ministres et de s'éclairer de leurs conseils.

En n'inscrivant pas ce décret au nombre des décrets constitutionnels, et en le remplaçant par un article qui autorisait les ministres à siéger et à se faire entendre dans l'Assemblée législative, le comité espérait, jusqu'à un certain point, réparer la faute de l'Assemblée et rétablir entre les deux pouvoirs une harmonie nécessaire; il espérait aussi sans doute donner aux membres les plus importants de l'Assemblée constituante entrée dans l'Assemblée législative, avec le titre de ministres. Mais, dans sa combinaison, il avait compté sans les passions, sans les préjugés des deux fractions extrêmes de l'Assemblée, et il lui fallut peu de temps pour apercevoir son erreur. On discutait l'article de la constitution qui dispose que les membres d'une législature peuvent être réélus à la législature suivante, mais qu'ils ne peuvent l'être une seconde fois qu'après un intervalle de deux années, et Thouret, au nom du comité, déclarait que cet article, voté récemment contre son opinion, continuait à lui paraître aussi absurde que nuisible. Non-seulement l'Assemblée passa outre, malgré l'observation de Thouret, mais plusieurs voix s'élevèrent pour demander, avec la plus grande vivacité, le rétablissement de l'article omis par le comité. En vain Thouret d'abord, puis Tracy et Duport, établirent les vrais principes, ceux-là mêmes que Mirabeau avait établis avant eux; en vain ils dirent qu'en temps de révolution on pouvait, non sans raison, se méfier du pouvoir exécutif, mais que, la révolution terminée, il était déraisonnable de le traiter en ennemi; en vain ils démontrèrent que le pouvoir exécutif était, comme le pouvoir législatif, institué par la nation, dans son intérêt, et que ces deux pièces nécessaires de la machine constitutionnelle devaient tenir l'une à l'autre et travailler en commun : à tous ces raisonnements décisifs, péremptoires, Saint-Martin, Prieur, Lanjui-

nais, Rœderer, opposèrent les arguments vulgaires, ceux qui avaient déjà triomphé dans l'Assemblée, et ces arguments triomphèrent encore une fois; seulement, sur la proposition de Buzot, le terme de quatre années fut réduit à deux.

Dans la même séance, l'Assemblée rétablit, encore contre l'avis du comité, le décret qui enjoignait aux départements de choisir leurs députés parmi leurs propres éligibles. Ce décret avait beaucoup moins de gravité que le décret précédent : c'était néanmoins pour le comité un nouvel échec, auquel il fut très-sensible.

Malgré toute sa prudence et tous ses ménagements, le comité n'avait donc pu conserver la majorité, et il voyait l'Assemblée se prononcer contre son avis, dans les questions auxquelles il attachait le plus d'importance. Il ne cacha pas le regret qu'il en éprouvait, et, séance tenante, Barnave, dans un discours grave et triste, s'efforça de montrer à l'Assemblée la voie dans laquelle elle s'engageait. « Après les derniers votes, dit-il, les comités avaient été au moment de donner leur démission; leur mission, ils le savaient, consistait surtout dans le choix et le classement des décrets constitutionnels; mais si, dans un décret ainsi qualifié, les comités apercevaient quelque vice manifeste, ils ne croyaient pas qu'il leur fût interdit d'omettre ce décret on de le rectifier. De plus, les comités ne voulaient pas, en introduisant dans la constitution des dispositions non confirmées par l'expérience, rendre nécessaire une prochaine convocation d'une nouvelle Assemblée constituante; c'est dans cet esprit qu'ils avaient réduit à deux cents le nombre des articles constitutionnels, et qu'ils en avaient modifié quelques-uns. En général, leur travail n'avait eu pour détracteurs que trois classes d'hommes, les ennemis de la Révolution, les partisans d'une autre forme de gouvernement, les fauteurs de désordres et d'anarchie. Il s'agissait de savoir si la coalition de ces trois classes d'hommes l'emporterait sur ceux qui n'avaient cessé de manifester la vo-

lonté ferme et pure de consolider et de clore la Révolution. L'Assemblée avait déjà retranché du travail du comité des articles qui lui paraissaient nécessaires pour donner à tous les pouvoirs la force, l'action, l'ensemble sans lesquels ils seraient impuissants ; si on continuait à marcher dans cette voie, c'en était fait de la constitution. »

Le lendemain, Thouret, non plus en son nom personnel, mais au nom du comité, fit une déclaration analogue et plus significative encore : « Le comité, dit-il dans son travail, avait surtout songé à mettre le pouvoir exécutif hors d'état de porter atteinte à la liberté, et, dans cette pensée, il avait réduit ses prérogatives jusqu'à la dernière limite. Mais tout, dans le plan du comité, était nécessaire, cohérent et parfaitement correspondant : c'est en remplaçant les anciens moyens d'action du pouvoir exécutif par la facilité et la latitude données au roi, dans le choix de ses agents, que le comité avait cru résoudre la question. Tout cela avait été changé, et le comité croyait devoir déclarer qu'on avait détruit tous les moyens de force et d'énergie du pouvoir exécutif. Il répudiait donc la responsabilité du travail qui allait sortir des délibérations de l'Assemblée. »

Ces réflexions sensées, mais tardives, n'empêchèrent pas le débat de se ranimer, quelques jours après, quand on mit en délibération l'article qui donnait aux ministres entrée dans l'Assemblée législative. Robespierre, Barrère, Pétion, Lanjuinais même, dénoncèrent cet article comme contraire au grand principe de la séparation des pouvoirs, comme investissant les ministres du droit de diriger et de pervertir les délibérations législatives, comme favorisant toutes les intrigues et toutes les corruptions. Sans doute les ministres devaient être quelquefois entendus, mais seulement quand l'Assemblée jugeait à propos de les appeler et de les interroger. Bien que Thouret et Barnave eussent fait facilement justice de tous ces lieux communs, l'article était compromis, quand Charles Lameth le

sauva en l'atténuant. Il fut donc résolu que les ministres auraient une place marquée dans l'Assemblée législative; qu'ils seraient entendus, toutes les fois qu'ils le demanderaient, sur les objets relatifs à leur administration, ou quand ils seraient requis de donner des éclaircissements; qu'ils seraient également entendus sur les objets étrangers à leur administration toutes les fois que le Corps législatif leur accorderait la parole.

Tel fut le dernier mot de l'Assemblée constituante sur cette grave question, sur cette question dont bien peu d'orateurs ou d'écrivains comprenaient alors toute la portée. D'une part, le roi ne pouvait choisir ses ministres ni dans l'Assemblée existante, ni dans l'Assemblée précédente; de l'autre, les ministres qu'il nommait avaient la faculté d'assister aux séances, mais par simple tolérance, et sans pouvoir débattre librement et sur le pied de l'égalité les grands intérêts de l'État. Ainsi se trouvait définitivement consommée la séparation que Mirabeau avait voulu empêcher dès l'origine, et dont Barnave, Duport, Lameth, avaient enfin reconnu tous les dangers. De la part de ceux qui désiraient sincèrement fonder en France la monarchie constitutionnelle, c'était une faute énorme, impardonnable, irréparable; de la part de ceux qui voulaient revenir à la monarchie absolue ou aller jusqu'à la république, c'était, au contraire, un acte logique et conséquent. Et pourtant, il faut le dire, chez ces derniers mêmes il y eut plus d'ignorance que de calcul, plus de préjugé que de combinaison politique. Les idées simples séduisent et dominent aisément les esprits; et l'idée de la séparation rigoureuse des pouvoirs était une idée simple. Mais derrière cette idée simple il y en avait une plus simple encore, celle de la réunion de tous les pouvoirs en un seul, roi ou Assemblée. C'est vers cette solution que l'Assemblée marchait, sans le savoir, depuis les 5 et 6 octobre, et, en rejetant les dernières propositions du comité de révision, elle venait de la rendre à peu près inévitable.

Sur une autre question, celle du système électoral, le comité

fut plus heureux. On se souvient que l'Assemblée avait établi ou, pour mieux dire, maintenu l'élection dite à deux degrés. Tous les citoyens, réunissant certaines conditions d'âge et de domicile, et payant une contribution égale à la valeur de trois journées de travail, se rassemblaient en assemblées primaires, et nommaient des électeurs, lesquels ensuite nommaient les représentants, les administrateurs, les juges, etc.; mais nul ne pouvait être électeur sans payer une contribution égale à la valeur de dix journées de travail, ni représentant sans payer une contribution égale à la valeur d'un marc d'argent. Or, de ces diverses conditions, la dernière avait surtout excité les colères démocratiques. Depuis novembre 1789, la théorie du suffrage universel avait certainement fait des progrès, et il ne manquait ni d'écrivains ni d'orateurs pour soutenir que les droits politiques équivalent aux droits civils; mais, sur ce terrain, la logique démocratique se heurtait contre une difficulté insoluble, le droit des femmes. Si les droits politiques sont de la même nature que les droits civils, les femmes, en effet, ne peuvent pas être privées des uns plus que des autres, et il faut nécessairement leur accorder le droit de voter, comme on leur accorde la liberté individuelle, la liberté de conscience, la liberté de la presse. En 1789 comme en 1848, les logiciens du parti ne reculaient pas devant cette conséquence extrême de leur principe, et, dès le mois d'octobre 1789, un avocat d'Arras, qui devait figurer au nombre des montagnards les plus résolus de la Convention, Guffroy, écrivait une brochure pour démontrer que, le droit de concourir par son vote au gouvernement de son pays étant un droit naturel, les femmes en devaient être investies, par les mêmes motifs et au même titre que les hommes. Plus tard, en juillet 1790, Condorcet, dans le journal de la Société de 1789, soutenait la même opinion, et établissait qu'en privant la moitié du genre humain du droit de concourir à la formation des lois, on violait, par irréflexion, par habitude, le grand principe de l'égalité. « Pour

que cette exclusion ne fût pas un acte de tyrannie, disait-il, il faudrait démontrer que les droits naturels des femmes ne sont pas absolument les mêmes que ceux des hommes, ou montrer qu'elles sont incapables de les exercer. Or les droits des hommes résultent seulement de ce qu'ils sont des êtres intelligents, sensibles, susceptibles d'acquérir des idées morales, et de raisonner sur ces idées; les femmes, ayant ces qualités comme les hommes, ont nécessairement des droits égaux. »

Pour ceux qui croyaient que le droit électoral est véritablement un droit naturel, l'argumentation était irrésistible, et les défenseurs du suffrage semi-universel ne savaient comment y répondre. En excluant des assemblées primaires les domestiques, en haine des riches, le parti démocratique de 1791 faisait une nouvelle brèche à son principe, et s'ôtait tout moyen de le défendre. Dans la question du cens d'éligibilité, au contraire, il se sentait fortement assis, et chaque jour, depuis dix-huit mois, les journaux et les clubs retentissaient de déclamations bruyantes contre le décret monstrueux, le décret liberticide qui eût, disait-on, fermé les portes du Corps législatif à Jean-Jacques Rousseau et même à Jésus-Christ. Le comité de révision, voyant, avec raison, dans le marc d'argent une garantie peu efficace, avait imaginé de le supprimer, et de rendre ainsi les fonctions de représentant accessibles à tous les citoyens actifs; mais il proposait, en même temps, par compensation, d'élever à quarante journées de travail, au lieu de dix, le cens nécessaire pour devenir électeur.

Là encore l'instinct du parti démocratique ne lui fit pas défaut, et il comprit facilement qu'il perdait au change. Sans amnistier le marc d'argent, il cessa donc subitement de l'attaquer, et on vit ceux-là mêmes qui, avant le 20 juin, déclamaient contre la plupart des articles de la constitution, les prendre tous sous leur protection et s'indigner qu'on osât y toucher. « Le marc d'argent est mauvais, dit Robespierre; mais ce que vous proposez est pire encore. Est-ce que l'indépendance

et la probité se mesurent sur la fortune? La vérité, c'est qu'après avoir proclamé que tous les citoyens sont admissibles à toutes les fonctions, sans autre distinction que celle des vertus et des talents, vous voulez créer une nouvelle aristocratie, une aristocratie pire que la précédente. » Rœderer, Buzot, Grégoire, parlèrent avec plus de vivacité encore et accusèrent formellement le comité d'avoir outre-passé ses pouvoirs. A les entendre, on n'avait pas le droit de modifier un seul des décrets antérieurement votés, et l'Assemblée se devait à elle-même de répondre par la question préalable à une proposition aussi funeste. Si, pour le malheur de l'humanité, cette proposition passait, les électeurs deviendraient héréditaires, et vingt millions de plébéiens gémiraient sous le joug de quelques cent mille aristocrates.

Beaumetz, Thouret, Chapelier, Barnave, défendirent l'avis du comité, et s'efforcèrent de rassurer l'Assemblée sur le danger que courait la liberté, et sur les usurpations futures de cette redoutable noblesse, élue tous les deux ans par les citoyens actifs, et dont le revenu devait varier entre cent quatre-vingts et deux cent quarante francs. Mais Barnave, qui, dans la position nouvelle qu'il avait prise, ne ménageait plus rien, ne s'en tint point à ces petites considérations, et pénétra résolûment au cœur même de la question. « Il ne suffit pas de vouloir être « libre, dit-il en commençant, il faut encore savoir être libre. » Et il partit de là pour établir que les adversaires du projet confondaient le gouvernement démocratique avec le gouvernement représentatif, et un droit individuel avec une fonction dont la société dispose à son gré et selon son intérêt. « La constitution reconnaissait et consacrait un droit individuel, celui de citoyen actif; quant à l'électeur, il était appelé, non pas à user d'un droit, mais à exercer une fonction; or, pour que l'exercice de cette fonction ne fût point préjudiciable à la société, il fallait que le corps électoral réunît trois garanties : 1° les lumières; 2° l'intérêt; 3° l'indépendance. De ces trois

garanties, il n'en était pas une dont une certaine aisance ne fût le meilleur signe. Le comité, d'ailleurs, n'avait point voulu renfermer l'aptitude électorale dans la classe des riches, et c'est surtout dans la classe moyenne qu'il la plaçait, c'est-à-dire, dans une classe également éloignée des prétentions de l'aristocratie et des violences de la démagogie ; par là seulement, il y avait chance d'amener, dans les comices politiques, d'honnêtes artisans, de bons laboureurs, en même temps qu'on en écarterait les intrigants, les gens qui ne veulent que révolutions et changements, parce qu'ils grandissent dans le trouble, comme les insectes dans la corruption. »

Ce discours, aussi hardi qu'éloquent, fit grand effet et contribua notablement à entraîner l'Assemblée. Mais, au moment où Barnave démontrait si bien la nécessité d'arracher le corps électoral à l'influence des intrigants, on était en présence d'un fait qui, à vrai dire, ôtait toute importance au débat : ce fait, c'est que les électeurs primaires se réunissaient, qu'ils nommaient les électeurs intermédiaires, conformément aux anciens décrets, et que, par conséquent, l'article, si vivement débattu, ne pouvait être applicable à l'élection actuelle. Barnave ne le niait pas, et s'en faisait un argument contre ses adversaires ; mais il n'avait, dès lors, rien à répondre à Grégoire, quand celui-ci s'étonnait qu'on se plût à dénoncer, à flétrir le corps électoral, auquel étaient livrées les destinées de la France. « Si le corps électoral, disait Grégoire, est, comme vous le prétendez, la proie nécessaire des intrigants, ce sont ces intrigants qui nommeront l'Assemblée qui va nous succéder. Que deviendront, dès lors, toutes les lois que vous faites? » Ici Grégoire avait complétement raison contre Barnave.

Quoi qu'il en soit, l'Assemblée, après de longs débats, décida qu'en 1793 le marc d'argent serait supprimé, et que, pour devenir électeur, dans les villes de six mille âmes et au-dessus, il faudrait être soit propriétaire ou usufruitier d'un bien évalué à un revenu de deux cents journées de travail, soit

locataire d'une habitation évaluée à cent cinquante journées. Dans les villes ou bourgs au-dessous de six mille âmes, ces chiffres descendaient à cent cinquante et cent journées. Dans les campagnes, enfin, une stipulation particulière réglait la position des agriculteurs, à qui il suffisait d'être fermiers d'un bien évalué à quatre cents journées de travail. C'est le 27 août seulement, quand les élections étaient partout commencées, que ce décret fut rendu définitivement, et l'extrême gauche, qui, le 11 août, l'avait très-vivement combattu, se contenta cette fois de voter contre, silencieusement et avec résignation. On en comprend aisément la raison.

Parmi les questions d'organisation constitutionnelle, celle des ministres et celle du cens électoral furent les seules que l'on débattit sérieusement. Ni sur l'établissement d'une Chambre unique, ni sur le *veto* suspensif, ni sur le droit de dissolution, ni sur la nomination des administrateurs et des magistrats, il ne fut dit un seul mot. Ce n'est certes pas que les membres du parti constitutionnel regardassent toutes ces dispositions comme irréprochables, ni qu'ils fussent rassurés sur leurs conséquences; mais, en présence d'une gauche hostile et d'une droite indifférente, ils ne voyaient nul moyen de les faire réformer, et ils gardaient le silence. En revanche, il fut longuement argumenté sur des questions métaphysiques, sur celle, par exemple, de savoir quel est le véritable caractère de la royauté. Le comité proposait de déclarer « que la constitu- « tion française est représentative, et que les représentants « sont le Corps législatif et le roi. » A cette assimilation, il y eut dans la presse, et même dans l'Assemblée, une explosion formidable. Quoi ! s'écria-t-on, M. Thouret ose dire que le roi est représentant de la nation M. Thouret qui, tout récemment encore, le qualifiait de fonctionnaire public ! Et Rœderer, dans un discours froidement élégant, vint établir que l'idée de l'hérédité et l'idée de la représentation étaient exclusives l'une de l'autre, et qu'en conséquence le *pouvoir commis* devait être

soigneusement distingué du *pouvoir représentatif*. A une discussion de cette nature, Robespierre ne pouvait pas manquer; il prouva donc, pour la quatrième ou cinquième fois, en s'appuyant du *Contrat social*, « que, la souveraineté étant inaliénable, les pouvoirs qui la constituent sont indélégables, et « que le despotisme pur et simple est cent fois préférable au « gouvernement représentatif absolu. »

Ce fut encore Barnave qui eut l'honneur de défendre contre les abstractions de Jean-Jacques Rousseau les vrais principes de la monarchie constitutionnelle. Sans s'arrêter à l'obscure métaphysique de Robespierre, il alla droit à Rœderer, et lui prouva que toute son argumentation reposait sur un paralogisme. « Ce qui distingue le représentant du fonctionnaire, lui dit-il, c'est que le représentant peut vouloir pour la nation, tandis que le fonctionnaire peut seulement agir pour elle. Or le roi veut pour la nation, puisqu'il fait des traités et que par le *veto* il suspend la promulgation de la loi : c'est à ce titre que la constitution le déclare inviolable, tandis que le fonctionnaire est nécessairement responsable. »

Malheureusement cet hommage tardif au principe monarchique ne rendait pas au monarque les attributions essentielles dont on l'avait dépouillé, et ne lui donnait point la force nécessaire pour défendre la société. Le rejet de l'amendement de Rœderer n'en devint pas moins, dans les journaux et dans les clubs, le signal d'un déchaînement des plus violents contre les membres de l'Assemblée, contre ceux surtout qui parlaient au nom du comité. Les feuilles mêmes dont Barnave était l'idole trois mois auparavant le menacèrent de la colère du peuple, et le journal le plus accrédité du parti jacobin, le journal de Prudhomme, alla jusqu'à le dénoncer « comme le « plus vil des esclaves, comme le plus profond des scélérats, « comme un monstre altéré du sang de ses concitoyens. » Les plus acharnés contre lui étaient d'ailleurs ceux des membres de l'Assemblée qui, le 21 juillet, s'étaient, comme lui, séparés

des jacobin, smais qui, quinze jours après, y étaient retournés, humbles et repentants, et en se vantant d'avoir suivi leurs collègues, « non comme des satellites qui leur avaient engagé leur foi, mais comme des sentinelles décidées à les surveiller[1]. » .

Rœderer, par exemple, que l'on avait vu successivement quitter les Jacobins pour le club de 1789, le club de 1789 pour les Jacobins, les Jacobins pour les Feuillants, et les Feuillants pour les Jacobins; Rœderer écrivit, le 30 août, une longue lettre à ses commettants, dans laquelle il accusait Barnave, Duport et les Lameth de conspirer contre la liberté. Quant à Robespierre, que Barnave avait traité avec tant de dédain, il préparait lentement, savamment, dans son laboratoire de la rue Saint-Honoré, le discours empoisonné qui devait, quelques jours après, frapper mortellement ses ennemis.

Des débats fort animés eurent encore lieu sur la garde du roi et sur la position des princes de la famille royale. Mais ces débats, qui avaient alors beaucoup d'importance au point de vue révolutionnaire, n'en ont aucune aujourd'hui au point de vue constitutionnel, et ne doivent point trouver place ici. Il en est autrement du débat sur la liberté de la presse et des votes qui intervinrent à ce sujet. Le comité s'était borné à inscrire dans son projet le principe de la liberté de la presse et celui de la liberté individuelle. Des réclamations s'étant élevées, le comité y fit droit en proposant huit articles sur la liberté individuelle et deux articles sur la liberté de la presse. Les premiers passèrent sans difficulté, mais la loi de la presse fut loin d'être aussi bien accueillie; elle disposait en substance :

1° Que nul ne peut être recherché ni poursuivi à raison des écrits qu'il a fait imprimer ou publier, à moins qu'il n'ait provoqué à dessein la désobéissance à la loi, l'avilissement des

[1] Séance du club des Jacobins du 1er août. — Discours de Rœderer.

pouvoirs constitués et la résistance à leurs actes, ou quelqu'une des actions, quelqu'un des crimes ou délits désignés par la loi;

2° Que les calomnies volontaires contre la probité des fonctionnaires publics et contre la droiture de leurs intentions, dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent être dénoncées et poursuivies par ceux qui en sont l'objet;

3° Que les calomnies ou injures contre quelques personnes que ce soit, relatives aux actions de leur vie privée, seront punies sur leur poursuite;

4° Que nul ne peut être jugé, soit par la voie civile, soit par la voie criminelle, pour faits d'écrits imprimés ou publiés, sans qu'il ait été reconnu et déclaré, par un jury : 1° s'il y a délit dans l'écrit dénoncé; 2° si la personne poursuivie en est coupable;

5° Qu'il appartient à la police correctionnelle de réprimer la publication et la distribution d'écrits et d'images obscènes.

Si on y regarde de près, on trouve, dans ce projet, la pensée et presque le texte des sages dispositions qui ont prévalu toutes les fois qu'on a voulu, en France, asseoir la liberté de la presse sur des bases solides; il fut pourtant dénoncé par Robespierre, par Rœderer, par Pétion, par Dumetz, comme un projet destructeur de toute liberté. On n'osa pas, comme au club des Jacobins, comme dans certains journaux, soutenir que la presse ne peut, en aucun cas, se rendre coupable d'un crime ou d'un délit, et que, par conséquent, il n'y a rien à réprimer; mais on prétendit que la provocation au crime doit être directe et formelle pour devenir l'objet d'une poursuite. Quant aux fonctionnaires publics, on établit que, contre eux, la dénonciation, même calomnieuse, est un droit imprescriptible. Si le fonctionnaire calomnié est innocent, l'opinion publique suffit pour faire justice de la calomnie; s'il est coupable, le dénonciateur accomplit un devoir, et doit être récompensé, bien loin d'être puni.

Il faut reconnaître que la rédaction un peu vague du comité prêtait à la critique, et donnait quelques avantages à l'extrême gauche, surtout en ce qui concerne les fonctionnaires publics ; aussi Barnave proposa-t-il qu'on se bornât à écrire dans la constitution le principe que la presse est libre, et que les délits ou crimes commis par ce moyen ne peuvent être portés que devant un jury. L'Assemblée ayant refusé de remplacer le mot *à dessein* par le mot *formellement*, et de rayer du nombre des délits l'*avilissement des autorités constituées*, l'extrême gauche se rallia vivement à l'avis de Barnave; mais Chapelier, au nom du comité, insista pour que l'Assemblée tranchât nettement la question, et la majorité partagea cette opinion.

Alors on vit un des membres les plus respectables et les plus respectés du parti constitutionnel, le duc de la Rochefoucauld, offrir un terme moyen dont la gauche se saisit avec empressement : Il fallait, dit-il, distinguer, dans le fonctionnaire, l'homme public et l'homme privé ; contre les actes de l'homme public, la censure devait être absolument libre ; toute calomnie contre la vie privée devait, au contraire, être sévèrement punie.

Ce qu'il y avait d'incomplet dans ce système ne pouvait échapper au comité, et Thouret le signala ; il accepta la distinction entre l'homme public et l'homme privé, et il admit qu'on pouvait, sans se rendre coupable, énoncer contre les fonctionnaires publics des faits déshonorants, pourvu que ces faits fussent vrais ; mais, s'ils étaient faux, fallait-il qu'ils restassent impunis, et voulait-on ériger en droit la calomnie ? Il y avait donc une seconde distinction à faire, et cette distinction, selon le comité, résultait du mot *volontaire*. Jamais, aux yeux du jury, l'énonciation des faits vrais contre un fonctionnaire public ne passerait pour une calomnie volontaire.

Dandré et Duport parlèrent dans le même sens, et achevèrent d'expliquer le projet du comité ; d'après ce projet, si l'on calomniait un homme privé, le calomniateur était nécessaire-

ment puni; s'il s'agissait d'un homme public, il fallait, en outre, que la calomnie fût volontaire et qu'elle portât sur la droiture des intentions : refuser d'admettre cette distinction, c'était livrer à la calomnie l'honneur des fonctionnaires. Dans de telles conditions, on ne trouverait plus pour officiers municipaux, pour administrateurs, pour magistrats, que des hommes habitués à ne rougir de rien.

Pour que la pensée du comité fût plus claire, il eût fallu, comme on l'a fait depuis, appliquer des mots différents à des faits dissemblables, et ne pas confondre dans le langage la calomnie et la diffamation. Quoi qu'il en soit, le projet du comité fut voté avec un amendement de Salles, qui établissait formellement « que la censure, sur tous les actes des pouvoirs « constitués, est permise. » L'Assemblée, sur cette grave et difficile question, arriva donc, du premier coup, à la solution que la science politique et l'expérience ont confirmée.

Parmi les décrets omis par le comité, se trouvaient le décret qui enlevait au roi le droit de grâce et le décret qui réglait la constitution civile du clergé. L'extrême gauche essaya, mais en vain, de les faire rétablir l'un et l'autre et de leur imprimer ainsi le caractère constitutionnel; on accorda seulement aux partisans, chaque jour moins nombreux, de la constitution civile du clergé, que l'élection des ministres du culte par le peuple prendrait place au nombre des articles de la constitution. Ainsi, dans ce grand travail de la révision, dans ce travail qui, entamé avec hardiesse, suivi avec persévérance, eût pu réparer les plus graves erreurs des deux années précédentes, la majorité de l'Assemblée se maintenait en équilibre entre tous les partis, donnant raison, hier au comité, aujourd'hui aux jacobins, et reculant devant toute résolution énergique. La conséquence de cette conduite, c'est que, en définitive, la révision fut inefficace, et que pas un des vices essentiels de la constitution ne s'y trouva corrigé.

Dans la séance du 26 août, au moment où la constitution al-

lait être terminée, cette incertitude de l'Assemblée apparut clairement. On avait antérieurement voté, et le comité avait maintenu une disposition qui affranchissait de la sanction royale tous les décrets concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques ; c'était enlever au roi toute action sur une partie essentielle de la législation et du gouvernement. Beaumetz, d'accord avec le comité, proposa donc, non de rendre au roi la sanction qu'on lui avait retirée, mais de la remplacer par l'initiative, et Duport appuya la proposition. Malgré les clameurs de l'extrême gauche, cet amendement fut pris en considération et renvoyé au comité qui, le lendemain, présenta une rédaction favorable, bien qu'un peu ambiguë. Dans un moment où la majorité sentait la nécessité de fortifier l'autorité royale, une telle proposition avait, sans doute, de nombreux partisans; et pourtant il suffit, pour lui enlever toute chance, d'un discours déclamatoire de Barrère. Selon Barrère, « l'Assemblée cessait d'être libre, si la volonté du roi, si les vues, les projets, les systèmes de ses ministres précédaient ou influençaient la volonté nationale. Le roi, à qui déjà de si immenses prérogatives étaient assurées, deviendrait alors tout-puissant, et l'Assemblée tomberait fort au-dessous des anciens parlements. Sans doute il était désirable que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif marchassent d'accord ; mais cela était impossible. Ce n'était pas à l'Assemblée qu'il fallait apprendre que le pouvoir exécutif serait toujours l'ennemi du pouvoir législatif, et lui ferait tout le mal qu'il pourrait lui faire. Il suppliait donc les vrais patriotes de se réunir contre un système perfide qui tendait à mettre le pouvoir et la force de la nation dans la main des ministres ; qui leur permettait de dessécher, à leur gré, le trésor public, et d'altérer, par des lois fiscales, les garanties sacrées de la liberté civile ; qui leur donnait enfin le moyen de dépopulariser les représentants du peuple et de les transformer en notables. »

Après ce discours, il y eut de longs et bruyants applaudisse-

ments, et la parole fut refusée à Beaumetz et à Desmeuniers, qui voulaient répondre; puis, à la presque unanimité, on ferma la discussion, et on rejeta la proposition de Beaumetz.

« *Ce n'est pas à l'Assemblée qu'il faut apprendre que le pouvoir exécutif sera toujours l'ennemi du pouvoir législatif :* » En prononçant ces paroles, Barrère, sans le savoir, avait dit le secret de presque toutes les erreurs, de presque toutes les fautes où tomba l'Assemblée constituante. Soixante ans plus tard, en 1851, dans une brochure faite pour démontrer que la révision, même légale, de la constitution de 1848 serait un acte insensé et criminel, un publiciste de la même école, aujourd'hui conseiller d'État, M. de Cormenin, expliquait et justifiait, exactement de la même manière, la division des pouvoirs : « Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, disait-il, « se tiennent en équilibre sous l'œil nocturne et diurne de la « presse. Le premier légifère, le second gouverne, le troisième « juge ; ils se jalousent, c'est ce qu'il faut ; ils se disputent, « tant mieux ; s'ils crient, c'est qu'ils ne sont pas morts, et, « s'ils ne sont pas morts, c'est que nos libertés vivent. » D'après cette théorie, la division des pouvoirs, c'est la lutte organisée et systématique entre les pouvoirs : il paraît dès lors tout simple, quand on est las de la lutte, de se réfugier dans le despotisme de l'un d'eux.

Il restait à déterminer quand et comment la constitution pouvait être revisée. Les peuples, sans contredit, ont le droit de changer les institutions qu'ils se sont données ; mais les peuples ont besoin de stabilité. C'est entre ce droit et ce besoin qu'il faut trouver un compromis toujours imparfait, toujours difficile, mais qui l'était bien plus qu'à l'ordinaire, en août 1791, au milieu des luttes et des espérances des partis. En août 1791, les journaux royalistes annonçaient tous les matins que les armées étrangères allaient passer la frontière et que la constitution n'avait pas deux mois à vivre ; les feuilles révolutionnaires injuriaient le roi, le menaçaient

d'une prompte déchéance, et faisaient ostensiblement des vœux pour la république; enfin, les constitutionnels, tristes et divisés, avaient perdu toute foi dans la bonté, comme dans la durée de leur œuvre. C'est dans ces circonstances qu'on se préparait à discuter la question de savoir dans combien d'années il serait permis de toucher à la constitution, et selon quel mode elle pourrait être légalement et pacifiquement réformée!

Le plan du comité fut exposé par Chapelier, et obtint peu de succès; voici, à peu près, en quoi il consistait : La première Assemblée de révision, composée de deux cent quarante-neuf députés, autres que les membres du Corps législatif, devait se réunir, en 1800, ailleurs qu'à Paris. Sa mission était d'abord d'examiner si les pouvoirs constitués étaient restés dans la limite constitutionnelle, ensuite de délibérer sur les demandes de réformes proposées, soit par le roi, soit par le Corps législatif, soit par des pétitions signées de la majorité des citoyens, dans la majorité des départements. Si le roi, le Corps législatif, et les citoyens des départements, n'étaient pas d'accord sur ces réformes, des délais et des formes particulières étaient imposés. Dans aucun cas, d'ailleurs, la révision, totale ou partielle, ne pouvait être demandée par le roi ou le Corps législatif avant le 1er juillet 1795, par les citoyens des départements avant le 1er janvier 1796.

A ce plan Malouet en opposa un autre. Il proposa que, jusqu'en 1793, la constitution fût considérée comme provisoire; que, pendant ce temps, les citoyens eussent le droit d'expliquer verbalement, ou par la voie de la presse, ce qu'ils y trouvaient à redire; que le roi pût également déclarer les modifications qui lui paraîtraient nécessaires; que, le 1er juin 1793 enfin, les assemblées primaires fussent convoquées, à l'effet de délibérer sur la déclaration du roi et sur l'acte constitutionnel. A ces dispositions Malouet ajoutait plusieurs articles qui annulaient les poursuites et condamnations en

matière politique, qui rapportaient les décrets contre les émigrés, qui plaçaient les clubs sous le coup d'une loi sévère, qui, enfin, faisaient peser sur les municipalités la responsabilité de tous les désordres, de tous les pillages commis pendant la Révolution. Malouet n'espérait pas que son projet fût adopté; mais c'était pour lui une dernière occasion de protester contre la constitution, et de défendre à la tribune les principes et les idées monarchiques. Que cette persévérance de Malouet fût utile ou non, elle était du moins fort honorable, beaucoup plus honorable que le silence de ceux de ses collègues dont l'esprit et les yeux étaient constamment tournés vers les mouvements des armées étrangères, et qui mettaient là tout leur espoir.

D'un autre côté, l'extrême gauche demandait qu'il y eût des conventions nationales, se rassemblant régulièrement, périodiquement, et chargées, sans aucune espèce de provocation, de reviser la constitution et de la refaire au besoin. Pétion proposait que ces conventions se réunissent tous les vingt ans, et la première en 1800.

Dandré admettait les conventions en principe; mais il ne voulait pas qu'elles fussent périodiques, et il demandait que la première ne pût pas se réunir avant trente ans. Dandré était, à cette époque, un des membres les plus actifs, les plus intelligents du parti constitutionnel, un de ceux qui sentaient le mieux la nécessité de fortifier l'autorité royale, et il avait continué, avec M. de Montmorin, des relations entamées du vivant de Mirabeau. Il est donc difficile de croire qu'il prît lui-même sa proposition fort au sérieux, et qu'il crût à l'inviolabilité de la constitution pendant trente années; sa proposition tenait sans doute à quelque tactique dont on n'a pas le secret.

Plusieurs autres propositions furent faites, et l'Assemblée, après avoir rejeté le système de Pétion, celui des conventions périodiques, ne savait plus quel parti prendre, quand le gé-

néral la Fayette, avec la rigidité ordinaire de ses principes et de son caractère, vint lui ouvrir une voie nouvelle. Selon lui, l'Assemblée qui avait proclamé la souveraineté du peuple ne pouvait confisquer cette souveraineté, pendant trente ans ni pendant vingt ans, au profit de telle ou telle constitution; il fallait donc reconnaître le droit de la nation, et se borner à en soumettre l'exercice à certaines formes régulières. Dans l'embarras où l'Assemblée se trouvait, elle saisit avec empressement l'idée de la Fayette, et, sur la proposition de Tronchet, elle décida que la nation avait le droit imprescriptible de revoir sa constitution, mais que son intérêt devait l'engager à suspendre ce droit pendant trente ans : le vote eut lieu à peu près à l'unanimité.

Malheureusement cette unanimité même prouvait que ce vote ne signifiait rien. La nation avait le droit de reviser sa constitution, et elle était invitée à ne pas user de ce droit pendant trente ans ! Rien de mieux, si une nation, comme un homme, n'avait qu'une volonté et qu'une voix; mais une nation est un être multiple, qui a nécessairement plusieurs voix, plusieurs volontés, au milieu desquelles il n'est pas fort aisé de distinguer la voix et la volonté prépondérantes. Une nation, d'ailleurs, ne peut pas être dans un état d'enfantement perpétuel, et il faut la prémunir non-seulement contre les tentatives d'une minorité impatiente, mais contre ses propres entraînements, contre ses propres faiblesses; de là la nécessité de certaines précautions, de certaines garanties, de certains délais. Après le vote du 30 août, il restait à déterminer quels seraient ces délais, ces garanties, ces précautions, et la question ainsi se reproduisait tout entière. Dans la séance du 31, un ami de Mirabeau, Frochot, la posa très-nettement, la montra sous toutes ses faces, et en fit ressortir toutes les difficultés. Son projet aboutissait à donner au Corps législatif l'initiative de la révision partielle ou totale; mais la Convention constituante ne devait pas se réunir avant que le

vœu émis par le Corps législatif eût été confirmé par deux autres législatures. C'était, selon lui, le seul moyen d'empêcher que l'esprit de faction ou un engouement momentané vinssent sans cesse mettre à nu et ébranler les fondements de l'ordre politique.

Salles, Robespierre, quelques autres encore, combattirent ce projet, qui, selon Robespierre, ne laissait au peuple, mécontent de sa constitution, d'autre ressource que l'insurrection. Mais Barnave en appuya l'idée principale dans un excellent discours, où il établit cette vérité, méconnue alors, si souvent confirmée depuis par l'expérience, que les peuples tiennent au repos encore plus qu'à la liberté, et que, si l'on ne parvient pas à concilier ces deux besoins, ils finissent par préférer un esclavage tranquille à une liberté agitée. Il lui paraissait donc absurde de placer dans les assemblées primaires ou dans les pétitions individuelles l'initiative de la révision, et de substituer ainsi au plus parfait des gouvernements, le gouvernement représentatif, le plus grand des fléaux, la démocratie pure.

L'opinion de Barnave entraîna celle de l'Assemblée, et il fut résolu, sur la proposition de Dandré, qu'il y aurait lieu à révision quand trois législatures successives auraient émis un vœu uniforme à cet égard, et que, dans ce cas, il appartiendrait à la quatrième législature d'examiner les articles dont la réforme serait proposée. On décida, en outre, que les membres de la troisième législature ne pourraient pas faire partie de la quatrième, et qu'en sus du nombre ordinaire de ses membres celle-ci compterait deux cent quarante-neuf membres supplémentaires, dont les pouvoirs expireraient dès que la révision serait opérée. On décida enfin, sur la proposition de Tronchet, que nulle proposition de révision ne pourrait être faite par les deux prochaines législatures. On voit que la première révision était ainsi différée, conformément à l'avis du comité, jusqu'à l'an 1800.

Dandré voulait que les décrets du Corps législatif, exprimant

le vœu de la révision, fussent portés au roi, afin qu'il pût donner son avis sur les modifications indiquées; mais cet amendement fut combattu par Prieur et par Beaumetz : par Prieur, parce que le roi devait rester complétement étranger à l'œuvre de la constitution; par Beaumetz, parce qu'il ne convenait pas de lui donner un simple droit de conseil. Dandré alors s'empressa de le retirer.

Le vote du titre de la révision terminait la constitution, et, le 1er septembre, Beaumetz, au nom du comité, présenta un projet de décret qui réglait la forme en laquelle la constitution devait être présentée à l'acceptation du roi. Son langage exprima plus de satisfaction, plus de confiance, que le comité n'en éprouvait réellement; mais il fut grave, digne et respectueux. Le projet allait être voté à l'unanimité, quand Robespierre demanda la parole, non pour le combattre, mais pour se poser en chef de parti, et surtout pour donner un libre cours au fiel dont il était plein contre ses anciens collègues des Jacobins, Duport, Barnave, les Lameth. Après l'insurrection du Champ de Mars, quand il avait peur, il les avait suppliés d'oublier le passé; mais le parti jacobin, un moment abattu, se relevait, et les élections, déjà avancées, lui promettaient un succès prochain. Robespierre, pleinement rassuré, voulait donc à la fois prendre position et se venger. Il commença, d'un ton froidement insolent, par déclarer qu'il ne mettait point en doute l'acceptation de Louis XVI; le pouvoir exécutif tout entier assuré, comme un patrimoine, à lui et à sa race; la faculté de suspendre la loi pendant quatre ans; un droit absolu sur les corps administratifs devenus ses agents; le pouvoir de faire des traités avec les puissances étrangères; la réunion en ses mains du trésor public et des domaines nationaux; quarante millions par an pour son entretien et pour ses plaisirs : tout prouvait que l'Assemblée n'avait rien négligé pour rendre la constitution agréable à ses yeux. Néanmoins, il est dans le caractère des monarques d'être moins sensibles aux avantages qu'ils ont

acquis qu'à ceux qu'ils croient avoir perdus. Il y avait donc des précautions à prendre contre les piéges qui pouvaient être tendus, contre les intrigues dont on s'entretenait. Puis, feignant d'être interrompu par Duport, qui ne disait rien, et faisant allusion aux bruits qui couraient d'un accord entre le roi et le triumvirat pour proposer des modifications à la constitution : « Je « ne présume pas, ajouta-t-il, qu'il existe dans cette Assem- « blée un homme assez lâche pour transiger avec la cour sur « aucun des articles de notre code constitutionnel; assez per- « fide pour faire proposer par elle des changements nouveaux « que la prudence ne lui permettrait pas de proposer lui-même; « assez ennemi de la patrie pour décréditer la constitution, « parce qu'elle mettrait quelque borne à son ambition et à sa « cupidité; assez imprudent pour avouer, aux yeux de la nation, « qu'il n'a cherché, dans la constitution, qu'un moyen de s'a- « grandir et de s'élever. » Et Robespierre termina en proposant « que chacun jurât qu'il ne consentirait jamais à composer avec le pouvoir exécutif sur aucun article de la constitution, et que quiconque oserait faire une pareille proposition fût déclaré traître à la patrie. »

Après ce discours meurtrier, les propositions de Beaumetz furent adoptées sans difficulté; mais Robespierre avait, au nom du parti jacobin, insulté impunément le roi et les constitutionnels de l'Assemblée. Le but qu'il se proposait était atteint, et les applaudissements frénétiqnes qui l'accueillirent aux Jacobins lui prouvèrent à quel point la haine l'avait bien inspiré.

Les espérances que le parti de la monarchie constitutionnelle fondait sur la révision se trouvaient à peu près anéanties. Les ministres avaient obtenu le droit d'entrer dans l'Assemblée et d'y parler quand il plairait aux représentants. On avait introduit dans le système électoral certaines modifications utiles, mais dont l'effet était suspendu pendant deux ans. Quelques décrets, particulièrement désagréables au roi, avaient été omis, notamment le décret qui lui retirait le droit de grâce et le dé-

cret qui réglait la constitution civile du clergé; mais, sur tous les points fondamentaux, rien n'était changé, et il restait à savoir si le roi accepterait la condition qui lui était faite. A l'exemple de son chef Robespierre, le parti jacobin affectait de n'en pas douter, et énumérait avec indignation les prérogatives exorbitantes, les avantages monstrueux dont le pacte constitutionnel gratifiait, selon lui, le fugitif de Varennes. A cette énumération, le parti royaliste, encouragé par la déclaration de Pilnitz, répondait par une énumération toute contraire. Il montrait le roi dépouillé de ses prérogatives les plus essentielles; écarté de toute participation réelle à la législation; complétement étranger au vote de l'impôt; ne pouvant ni convoquer, ni proroger, ni dissoudre l'Assemblée élective; privé même du droit de prendre ses ministres parmi les membres de cette Assemblée; chef suprême du pouvoir exécutif, sans qu'il lui fût permis de donner l'institution à un magistrat, de nommer ou de destituer un administrateur, de choisir un officier de police ou un percepteur financier, d'accorder à qui que ce fût une faveur, une gratification, une grâce quelconque, de donner un ordre à un garde national, de mettre un soldat en mouvement : roi nominal, dont le titre était une moquerie, et le palais une prison; véritable esclave couronné, qui bientôt, s'il subissait une telle humiliation, perdrait la couronne avec la vie. Ne valait-il pas cent fois mieux, comme le roi Jean, accepter noblement le rôle de roi prisonnier, et laisser à la prudence de Monsieur, régent du royaume, et à la valeur du comte d'Artois, le soin de relever la monarchie et de châtier les révolutionnaires? Tout en conseillant ainsi le refus, le parti royaliste prévoyait pourtant l'acceptation, et s'efforçait d'en détruire l'effet par avance, en l'imputant à la contrainte; il soutenait enfin que le roi, fût-il libre, n'aurait point le droit de détruire les vieilles institutions nationales et de stipuler pour sa famille. Dans la monarchie héréditaire, la royauté n'était qu'un fidéicommis dont le roi devait compte à ses descendants aussi bien qu'à la nation.

Cependant les Tuileries étaient livrées à de douloureuses incertitudes. D'après le décret du 17 juin, refuser, c'était abdiquer; et, malgré les conseils qui venaient journellement de l'émigration et de l'étranger, malgré les lettres secrètes que le grand ennemi de la Révolution française, Burke, écrivait à la reine Marie-Antoinette, on croyait, aux Tuileries, qu'abdiquer c'était se perdre. Mais, sans aller jusque-là, ne pouvait-on pas du moins exprimer des doutes, indiquer des réserves et provoquer une nouvelle délibération? C'était, dit-on, l'avis d'un des ministres, Montmorin, ainsi que de Malouet et de plusieurs autres amis dévoués du trône constitutionnel; c'était aussi le désir de Duport et de Barnave, qui tenaient surtout à faire revenir l'Assemblée sur les décrets de non-rééligibilité et d'incompatibilité. Mais, soit que le bruit du dernier discours de Robespierre retentît encore à leurs oreilles, soit qu'ils ne crussent pas le roi assez fort ou assez brave pour affronter directement le mécontentement de l'Assemblée et les fureurs populaires, ils cherchaient un terme moyen. Ainsi ils demandaient, comme préliminaire, que le roi s'entourât d'un grand conseil, formé de douze députés, nommés par l'Assemblée, des six ministres et de quelques hauts personnages; dans ce conseil, on eût débattu publiquement la constitution, sur laquelle le roi et ses ministres eussent pu, sans employer la forme solennelle d'un message, présenter leurs objections. La plupart des ministres, presque tous les membres du comité de révision, et le comte de Lamarck lui-même, par des raisons diverses, conseillèrent l'acceptation pure et simple. C'est cet avis qui prévalut, et le roi en informa l'Assemblée, dans un message dont le secrétaire de Mirabeau, Pellenc, avait posé les bases, sous la direction du comte de Lamarck, et qui fut revu et corrigé par Duport et Barnave. Tous les historiens s'accordent à dire que ce message, simple et digne, produisit beaucoup d'effet, et rendit, non-seulement au roi, mais encore à la reine, une popularité de quelques jours.

A l'Assemblée, l'enthousiasme fut grand et sincère. Sur la proposition du général la Fayette, on y vota sur-le-champ, par acclamation, un décret qui mettait en liberté toutes les personnes arrêtées à l'occasion du départ du roi, qui abolissait toutes les procédures relatives aux événements de la Révolution, qui rapportait enfin toutes les mesures prises contre les émigrants. Après avoir pris ces sages résolutions, l'Assemblée siégea quinze jours encore, et, à ce dernier moment de son existence, elle put espérer, malgré la violence des journaux et des clubs, que son œuvre lui survivrait. Néanmoins les plus intelligents parmi ses membres conservaient tous leurs doutes, toutes leurs inquiétudes, et s'efforçaient de profiter du temps qui leur restait pour fortifier, autant que possible, l'autorité publique contre les désordres qu'ils prévoyaient. C'est bien évidemment à cette préoccupation que cédait le comité, quand, le 28 septembre, deux jours avant la séparation de l'Assemblée, il proposa, par l'organe de Chapelier, un décret contre les clubs. Le dispositif de ce décret ne portait que sur les affiliations, les députations, les pétitions et autres actes collectifs ; mais le rapport portait sur l'existence même des clubs et en signalait le danger. Or, par une tactique facile à déjouer, le comité demandait que son rapport fût voté et publié à titre d'instruction. Robespierre, qui attaqua tout à la fois le dispositif et le rapport, échoua dans la première attaque, mais réussit dans la seconde, et fit rejeter l'article qui ordonnait la publication du rapport. Le décret perdit ainsi toute efficacité et resta une lettre morte, ce qui n'empêcha pas le parti jacobin de manifester, contre le comité et contre l'Assemblée elle-même, l'indignation la plus bruyante.

La constitution était achevée. Les pages qui précèdent nous dispensent d'en donner ici l'analyse : on en connaît les dispositions principales ; on connaît aussi l'erreur fondamentale à laquelle, selon nous, il faut attribuer la plupart de ses imper-

fections. Encore une fois, le gouvernement des deux ou des trois pouvoirs est le plus absurde des gouvernements, si chacun de ces pouvoirs agit pour son propre compte, suit isolément sa propre ligne, et va tout droit devant lui jusqu'à la limite extrême de ses droits. Et pourtant il en sera toujours ainsi tant qu'il n'existera pas entre eux un médiateur, au-dessus d'eux un juge : ce médiateur, c'est le ministère, nommé par l'un des pouvoirs, mais forcé de gagner et de conserver la confiance de l'autre ; ce juge, c'est le pays consulté, en cas de conflit, par la dissolution de l'Assemblée élective. A défaut de ces deux rouages, il est inévitable que la machine s'entrave ou se brise.

Du moment où elle ne comprenait pas cela, l'Assemblée constituante devait nécessairement se tromper sur l'organisation des pouvoirs et sur leurs rapports. A cette époque, d'ailleurs, plus qu'à toute autre, on était disposé à supposer qu'il suffisait de découvrir une vérité, de promulguer une loi, pour que toutes les volontés s'inclinassent. Quand on avait écrit en bons termes que le pouvoir législatif ne devait pas empiéter sur le pouvoir exécutif, on croyait pouvoir, sans inconvénient, l'entourer de toutes les tentations et de toutes les facilités ; quand on avait attribué au roi la qualification pompeuse de chef suprême de l'administration, de la justice, de l'armée, on croyait avoir assez fait pour lui, et, de peur qu'il n'abusât, on ne songeait plus qu'à lui ôter tout pouvoir, toute action, toute influence sur ceux qui, légalement, devaient lui obéir. Ainsi, comme Necker le faisait justement remarquer à la fin de 1791[1], on exigeait du roi qu'il disposât ses peuples à l'obéissance, qu'il fît exécuter les lois, qu'il maintînt l'ordre public, qu'il veillât à l'assiette et au payement des contributions, qu'il imprimât à toute la machine un mouvement régulier; et, pour faire toutes ces choses, on lui

[1] *Du pouvoir exécutif dans les grands États.*

donnait des agents qu'il n'avait pas choisis et qu'il ne pouvait pas destituer, des agents qui ne lui étaient attachés par aucun lien de reconnaissance ou de subordination !

Mirabeau n'avait donc pas tort quand, dans une de ses dernières notes au roi, il reprochait à l'Assemblée d'avoir conservé la royauté sans constituer un pouvoir exécutif. « Il ne peut y avoir, disait-il, de pouvoir exécutif sans agents « et sans organes : où sont les agents et les organes du pou- « voir exécutif? Ce sont, d'après la constitution, les départe- « ments, les districts, les municipalités, c'est-à-dire des corps « délibérants, dont chacun a les moyens de résister soit à « l'autorité royale, soit au corps auquel il est subalterné. « Donc il n'y a point de pouvoir exécutif; donc il y a anar- « chie. »

Mais Mirabeau avait tort quand il pensait qu'une nouvelle Assemblée serait plus disposée que l'Assemblée constituante à remédier au mal et à rendre au roi les attributions sans lesquelles il ne pouvait accomplir efficacement sa mission. Sur les douze cents membres de l'Assemblée constituante, il y en avait, même en 1791, plus de mille qui entendaient conserver la forme monarchique, et, si ceux qui voulaient la monarchie de l'ancien régime eussent compris que leur devoir et leur intérêt leur commandaient de s'unir à ceux qui voulaient la monarchie constitutionnelle, nul doute qu'à l'époque de la révision la constitution n'eût pu être profondément et sagement modifiée. C'est ce que pensait, en août 1791, M. de Gouvernet, qui, racontant au marquis de Bouillé[1] l'échec de la révision, n'hésitait pas à en rejeter toute la responsabilité sur l'aveuglement et la folie de la droite. C'est ce que pensait, quelques années plus tard, le marquis de Ferrières, quand aux paroles que nous avons déjà citées il ajoutait celles-ci : « Il y avait d'excel- « lentes choses dans cette constitution : les droits du peuple

[1] *Mémoires de Bouillé*, p. 282.

« y étaient solidement établis; l'égalité sociale, sagement posée;
« la liberté des personnes, la propriété des biens, garanties. On
« voyait que les intentions avaient été bonnes, et il eût été
« facile, à l'aide de quelques changements dans la formation
« du Corps législatif, et dans ses rapports avec le monarque,
« de remédier aux exagérations démocratiques qu'avait
« peut-être nécessitées la défiance... Mais les aristocrates ne
« voulurent prendre aucune part à la révision, et laissèrent,
« en se frottant les mains, les jacobins battre les constitu-
« tionnels. »

Si l'on veut juger cette grande Assemblée par les imperfections de son œuvre principale, il ne faut donc pas oublier que, soit ignorance, soit calcul, les plus graves de ces imperfections, celles qui eurent les plus fâcheuses conséquences, obtinrent l'approbation et les votes du côté droit tout entier; il ne faut pas oublier surtout qu'au moment suprême le même côté droit refusa son concours aux constitutionnels qui voulaient améliorer la constitution, et que, pour avoir blâmé cette conduite, Cazalès, démissionnaire, se vit fermer, à Bruxelles, les portes d'un grand nombre de salons royalistes. M. de Carné, dans ses remarquables études sur l'histoire du gouvernement représentatif, n'est donc pas juste envers le parti constitutionnel quand il le rend presque exclusivement responsable de tous les malheurs de la France. Plus impartial dans l'exposition des faits que dans ses jugements, M. de Carné reconnaît que le côté droit, aigri, adopta en 1791 la politique pessimiste, et, soit par ses votes, soit par son abstention, donna plus d'une fois la majorité aux jacobins contre les modérés; mais il excuse cette faute du côté droit, à raison des injures, des calomnies, des violences dont il avait été l'objet. « En politique, dit-il, les premiers torts engendrent ceux qui « les suivent, et les partis ne répondent pas moins des fautes « qu'ils ont provoquées que de celles qu'ils ont commises. » Nous ne contestons pas la vérité de cette maxime, mais nous

en contestons l'application. D'après M. de Carné lui-même, les premiers torts, avant le 14 juillet, avaient été du côté des conseillers de la couronne et des ordres privilégiés. Par quelle étrange méprise applique-t-il donc sa maxime aux constitutionnels, au lieu de l'appliquer aux ordres privilégiés et aux conseillers de la couronne? Si, comme il le dit, les premiers torts engendrent ceux qui les suivent, et si les partis répondent des fautes qu'ils ont provoquées aussi bien que de leurs propres fautes, ce ne sont point les constitutionnels, ce sont leurs adversaires qui doivent être, aux yeux de l'histoire, responsables des malheurs de la Révolution.

Il serait temps, ce nous semble, de laisser aux anarchistes et aux absolutistes la triste tâche de déprécier, d'injurier le seul parti qui, en 1789 et 1790, ait travaillé sincèrement, si ce n'est heureusement, à l'établissement de la monarchie constitutionnelle. Les membres de ce parti, cela est vrai, étaient des hommes, c'est-à-dire des êtres imparfaits, faillibles, susceptibles de passions et de préjugés, d'entraînements et de faiblesses; mais, Dieu, par une grâce spéciale, les eût-il affranchis de la condition commune, il leur eût été bien difficile de réussir sans l'alliance, sans le secours d'un des deux partis extrêmes, du parti royaliste ou du parti révolutionnaire. Or, depuis que le coup d'État insensé du 12 juillet 1789 mit fin à toutes les espérances de conciliation, peut-on citer un jour, une heure, où ce secours leur ait été réellement accordé? Placés entre ceux qui voulaient tout conserver et ceux qui voulaient tout renverser, ils firent donc une tentative glorieuse, mais où presque inévitablement ils devaient succomber. Et c'est pour eux que d'honorables partisans de la monarchie constitutionnelle réservent aujourd'hui toutes leurs sévérités, tandis que, pour ceux qui ont travaillé et réussi à rendre la transaction impossible, ils sont remplis d'indulgence! Est-ce là de la justice? est-ce de l'impartialité?

Encore une fois, nous sommes loin de prétendre que le parti constitutionnel soit irréprochable, et qu'il ait été, pendant ce long combat, exempt des égarements de la passion, des erreurs de l'inexpérience. Dans les pages qui précèdent, nous avons souvent, plus souvent que nous ne l'aurions voulu, signalé ses torts et ses fautes; mais que sont ses torts et ses fautes, si on les compare aux torts et aux fautes de ses adversaires? Parmi les hommes à qui les anciennes institutions étaient chères, et parmi ceux qui rêvaient un ordre social tout nouveau, il y avait sans doute des convictions sincères, désintéressées, honorables; mais ces convictions n'en poursuivaient pas moins un but impossible ou mauvais, par de détestables moyens, par des moyens que le parti constitutionnel eût rougi d'imiter. Pendant que ses chefs étaient publiquement désignés comme des scélérats ou comme des traîtres, et menacés soit des baïonnettes étrangères, soit de la lanterne populaire, jamais on ne les vit répondre à la violence par la violence et exercer de honteuses représailles. Loin de là, c'est à leur demande qu'au dernier moment fut décrétée l'abolition de toutes les lois de circonstances et de toutes les mesures de rigueur. Si à l'oubli du passé qu'ils proclamaient, à la réunion de toutes les opinions sur le terrain de la constitution qu'ils appelaient de leurs vœux, des passions implacables répondirent des deux côtés par des cris de haine et de guerre, est-ce à eux qu'il faut s'en prendre?

L'Assemblée constituante, au surplus, doit être jugée non-seulement sur les institutions qu'elle a fondées, mais sur les principes qu'elle a proclamés, sur les abus qu'elle a détruits, sur les améliorations qu'elle a faites ou préparées dans toutes les branches de l'administration publique, en un mot sur l'ensemble de ses actes et sur l'impulsion qu'elle a donnée. Ainsi jugée, elle reste la plus grande Assemblée que les temps modernes aient connue, et si, comme nous n'en doutons pas, malgré quelques défaillances passagères, l'œuvre sociale et

politique de la Révolution obtient un jour sa consécration définitive, la France n'oubliera pas qu'elle en est surtout redevable à l'Assemblée constituante et aux hommes illustres qui, même dans les cachots, même au pied de l'échafaud, ont su rester fidèles à leur cause et conserver leur foi.

Nous savons que, dans l'opinion de la France, cette foi s'est affaiblie depuis quelques années, et qu'un doute sincère et douloureux s'est glissé dans beaucoup de bons esprits. Ce n'est point le moment de chercher la raison de ce doute, ni de montrer ce qu'il a déjà produit. Nous n'éprouvons, d'ailleurs, aucune répugnance à reconnaître que, si la Révolution n'avait abattu les institutions de l'ancien régime et nivelé la société française qu'au profit du pouvoir absolu, et pour lui fournir le moyen de se mouvoir plus à l'aise, la gloire de l'Assemblée constituante nous paraîtrait fort diminuée; mais nous ne pouvons pas croire que le serment du Jeu de Paume n'ait, en définitive, d'autre résultat que de continuer, de compléter, d'aggraver l'œuvre de Richelieu, de Mazarin, de Louis XIV, et c'est, à notre sens, méconnaître et calomnier 1789 que d'en faire sortir le despotisme.

Quoi qu'il en soit, nous sommes les fils de 1789. Ne soyons pas des fils ingrats, et souvenons-nous que d'autres époques et d'autres hommes ont eu aussi leurs erreurs et leurs mécomptes. Dans un pays voisin, où l'on aime à rattacher toujours le présent au passé, en Angleterre, une assemblée bien plus factieuse que l'Assemblée constituante, et qui a plus mal fini, le long Parlement, est, malgré ses fautes, l'objet de la reconnaissance nationale; et les noms glorieux de Pym, de Hampden, de Hollis, restent gravés en traits ineffaçables dans la mémoire de tous les amis de la liberté. Les Hollis, les Hampden, les Pym de la France n'ont point encore reçu la consécration du temps, et beaucoup d'entre nous ont pu les connaître; mais, pour être de date plus récente, leurs titres n'en sont pas moins bons. En les honorant, honorons-nous nous-mêmes:

et ne donnons pas à l'Europe le triste spectacle d'une nation à laquelle ses traditions les plus récentes, comme les plus anciennes, sont importunes, et qui croit faire preuve d'indépendance et de puissance en recommençant tous les dix ans son histoire.

IV

1791-1792

Assemblée législative. — Situation. — Influence des vices de la Constitution sur les événements. — Difficulté de former un ministère. — Premières applications du veto suspensif. — Ministère Narbonne et ministère Girondin. — Disposition de la force publique. — 20 juin et 10 août. — Emprisonnement du roi et asservissement de l'Assemblée législative.

Le 30 septembre 1791, après avoir reçu le serment du roi, l'Assemblée constituante se séparait, et dès le lendemain une Assemblée entièrement nouvelle prenait séance, et ordonnait que ses procès-verbaux seraient datés de l'an troisième de la liberté. Trois jours après, le 4 octobre, cette Assemblée chargeait ses douze membres les plus âgés d'aller, en grande pompe, chercher aux archives l'acte constitutionnel, ou, comme on disait alors, l'évangile politique de la nation ; puis, sur cet évangile, respectueusement déposé sur la tribune par l'archiviste Camus, chacun des nouveaux députés prêtait le serment civique, et promettait solennellement de mourir plutôt que d'y manquer. Cet engagement pris, l'Assemblée, sur la proposition du rédacteur de la *Feuille villageoise*, Cérutti, député de Paris, votait des remercîments unanimes à l'Assemblée nationale constituante, à cette Assemblée qui avait représenté, sauvé,

régénéré l'empire français. Enfin, le 7 octobre, après quelques difficultés d'étiquette, le roi, au milieu de vifs applaudissements, venait protester de son dévouement à la constitution, et exprimer le vœu qu'entre lui et le Corps législatif il existât une constante harmonie et une inaltérable confiance. A partir de ce moment, la constitution était en vigueur, et la France entrait dans une phase nouvelle de son histoire.

Même dans des circonstances ordinaires, la tâche de l'Assemblée législative eût été pleine de difficultés et de périls, à plus forte raison dans les circonstances graves où la France se trouvait placée, quand, d'une part, l'émigration armée et la coalition étrangère menaçaient l'intégrité du territoire, quand, de l'autre, le parti républicain, exploitant les défiances et les passions populaires, marchait ouvertement au renversement de la monarchie. Entre ceux qui voulaient ainsi faire rétrograder la Révolution jusqu'à l'ancien régime, à l'aide des armées étrangères, et ceux qui voulaient la précipiter dans des voies inconnues, au moyen de l'insurrection, il y avait peu de place pour le parti constitutionnel. Et pourtant, même après les faiblesses de la révision, le parti constitutionnel, en octobre 1791, était loin d'être sans puissance. Au moment où l'Assemblée constituante se retira, il avait pour lui à peu près toutes les forces légales du pays, la majorité des corps électoraux, presque tous les directoires de département et de district, la plupart des juges de paix et des juges des tribunaux, les états-majors des troupes de ligne et des gardes nationales, les municipalités les plus importantes, celle de Paris notamment. C'étaient là, sans contredit, pour le parti constitutionnel, des points d'appui considérables, et à la vue de tant d'excellents éléments, tout prêts à s'agglomérer, à se fortifier, à se soutenir mutuellement, on se demande pourquoi la monarchie et la constitution de 1791 ont été si vite emportées.

Répondre à cette question, ce serait écrire l'histoire de l'Assemblée législative, une des plus curieuses peut-être et des

moins connues qu'il y ait. Pour notre part, pendant ce court passage de la monarchie à la république, nous voulons seulement étudier le jeu de la machine constitutionnelle qui venait d'être mise en activité, et qui, soit par la force des choses, soit par la faute des hommes, soit par ses vices intérieurs, devait faire si promptement explosion. Une constitution politique n'est certes point un talisman qui ait, par sa vertu propre, la puissance de prévenir ou de guérir tous les maux; c'est simplement un moyen, plus ou moins bien entendu, de contenir et de diriger les passions, de prévenir ou de modérer les entraînements, de régulariser la lutte des opinions. Or il peut arriver que les passions soient si violentes, les entraînements si impétueux, les opinions si absolues, que nul frein ne soit assez fort pour les retenir. La valeur relative de la constitution n'a pas alors beaucoup d'importance, et sous une pression trop forte la machine la mieux construite éclate comme la plus imparfaite.

Mais Dieu seul a le secret de ces situations fatales où la raison cesse d'être un flambeau, où la prévoyance humaine est impuissante, où les événements se lient et s'enchaînent sans qu'il soit possible d'en changer le cours. Dans l'incertitude où il est laissé, l'homme doit donc faire de son mieux et agir comme si le succès pouvait couronner ses efforts. Entre les bonnes et les mauvaises constitutions, d'ailleurs, il reste toujours cette différence, que les mauvaises hâtent et aggravent la catastrophe, tandis que les bonnes la retardent et l'atténuent. Or retarder, atténuer une catastrophe, c'est souvent lui enlever ce qu'elle a de plus funeste.

C'est à ce point de vue, que nous comptons nous placer, dans le rapide examen que nous allons faire des discussions et des actes de l'Assemblée législative. Nous penchons à croire, avec la plupart des historiens, que la meilleure constitution n'eût pu amortir le choc des passions auxquelles trois années d'une lutte ardente avaient donné une intensité incalculable, et que,

par conséquent, les vices de la constitution de 1791 n'ont eu, dans sa ruine, qu'une part relativement assez petite; mais, si petite qu'on la suppose, la science politique doit en tenir compte. Au lieu d'une seule Chambre, livrée sans obstacle et sans frein à l'impulsion de ses propres passions et des passions du dehors, supposez, par exemple, deux Chambres appelées à se soutenir, à s'éclairer, à se modérer l'une l'autre; au lieu d'une royauté avilie, impuissante, dépouillée de ses prérogatives les plus essentielles et nécessairement mécontente, supposez une royauté forte, respectable, investie réellement du pouvoir exécutif, et n'ayant point à se plaindre; au lieu d'une cohue de députés tout nouveaux, inconnus les uns aux autres, ignorants des difficultés du gouvernement, et secrètement jaloux de leurs prédécesseurs, supposez une Assemblée où les éléments anciens et les éléments nouveaux se fussent mêlés, que l'infusion d'un sang plus jeune eût régénérée sans la transformer, où l'ardeur des derniers venus eût été réprimée par l'expérience de leurs devanciers; au lieu de ministres subalternes, sans nom, sans talent, sans autorité, supposez des ministres choisis parmi les plus illustres vétérans de la Révolution, membres eux-mêmes et chefs de la majorité parlementaire, dignes de la confiance du roi et de celle de l'Assemblée, occupés, par intérêt comme par devoir, à éviter les conflits, à adoucir les frottements, à rapprocher les volontés; en un mot, au lieu de la monarchie constitutionnelle telle que l'acte de 1791 l'avait faite, supposez la monarchie constitutionnelle telle que Mounier, Lally, Clermont-Tonnerre, Bergasse, Necker, Mirabeau surtout, l'avaient comprise, et dites si la lutte entre les deux pouvoirs se fût aussi facilement engagée; dites si, dans leur union, le parti constitutionnel n'eût pas trouvé le point d'appui qui lui manqua constamment, et s'il est certain que, dans des conditions aussi différentes, l'issue du combat eût été la même.

A notre sens, le doute est d'autant plus permis, qu'au début la majorité de l'Assemblée législative n'était ni montagnarde, ni

jacobine, ni même girondine; mais elle n'avait point de chefs reconnus, points d'orateurs éminents et prépondérants. Par l'absurde décret qui fermait aux membres de l'Assemblée constituante les portes de l'Assemblée législative; par le décret, plus absurde encore, qui interdisait au roi, pendant deux ans, la faculté de les prendre pour ministres, il arrivait que les chefs, les orateurs naturels de la majorité parlementaire, étaient exclus des affaires, ou condamnés à se faire les conseillers secrets du roi et de ses ministres. Représentants et ministres eux-mêmes, combien leur rôle eût été plus honorable et plus utile, leur position plus ferme et plus nette !

Certes, de grands éloges sont dus aux hommes qui, pendant dix mois d'une session orageuse, se mirent à la tête du parti constitutionnel et s'efforcèrent de sauver la monarchie; mais, quels que fussent leur courage et leur mérite, les Ramond, les Beugnot, les Girardin, les Théodore Lameth, les Pastoret, les Matthieu Dumas, les Vaublanc, les Jaucourt, ne pouvaient, à eux seuls, soutenir la lutte contre la Montagne et contre la Gironde, contre la violence révolutionnaire et contre l'éloquence républicaine. Énergiquement attaquée, la monarchie constitutionnelle était donc faiblement défendue, et, dès le premier jour de la session, sa chute paraissait inévitable.

Encore une fois, peut-être, à l'avénement de l'Assemblée législative, le mouvement révolutionnaire et le mouvement contre-révolutionnaire, ces deux mouvements qui, loin de se modérer, s'accéléraient mutuellement, étaient-ils trop forts pour qu'il fût possible d'y faire obstacle; mais rien ne le démontre absolument; rien ne démontre non plus que certains décrets de l'Assemblée constituante n'eussent pas contribué précédemment à créer cette situation. Si donc il est injuste et absurde d'imputer uniquement aux vices de la constitution la chute de la monarchie, il serait peu raisonnable de prétendre qu'ils y aient été complétement étrangers. Dans tous les cas, il peut être curieux et utile de rechercher quel a été, dans la pratique,

l'effet des erreurs théoriques que nous avons signalées, et jusqu'à quel point elles ont contribué à la catastrophe. En contrôlant ainsi la théorie par l'expérience, on comprendra mieux que l'organisation politique d'un État n'est pas quelque chose d'arbitraire et d'indéterminé, mais qu'elle a ses lois fixes, ses conditions fondamentales, et que ces conditions et ces lois ne peuvent être impunément méconnues.

Le premier tort de la constitution, ce fut, on l'a déjà dit, d'empêcher la formation d'un gouvernement. Le 30 septembre 1791, tout le monde sentait que le roi devait être représenté devant l'Assemblée par un ministère ferme, uni, habile; et un des plus intelligents conseillers du roi, le comte de Lamarck, insistait vivement pour que ce ministère fût nommé et installé avant même la réunion de l'Assemblée nouvelle[1]. C'était, selon lui, le seul moyen de faire tête à l'orage et de sauver la monarchie; mais ce ministère, où le trouver, quand ni les membres de la Constituante ni les membres de la Législative n'en pouvaient faire partie? Là était la difficulté, et peut-être le comte de Lamarck n'en tenait-il pas assez compte quand il s'en prenait à la faiblesse, à l'indécision de Louis XVI. Quoi qu'il en soit, à l'exception de M. de Montmorin, qui voulut se retirer, l'ancien ministère fut maintenu, et c'est en présence de ce ministère, désagréable aux Tuileries et suspect à l'Assemblée, que le nouveau Corps législatif se rassembla. Aussi le vit-on, dès le premier jour, décréter la formation de vingt-trois comités permanents, et s'emparer ainsi, sans obstacle, non-seulement du gouvernement, mais de l'administration tout entière.

C'était un acte fort significatif et qui aurait dû montrer aux plus aveugles qu'une nouvelle révolution se préparait; mais tel était le discrédit où étaient tombés les ministres, que ni aux Tuileries ni dans l'Assemblée on ne parut y attacher la moindre importance. Si la part des ministres, déjà si petite,

[1] *Correspondance Lamarck.*

se trouvait encore réduite, tant pis pour eux; l'Assemblée gagnait ce qu'ils perdaient, et le roi n'y perdait rien.

Mais, peu de jours après, la constitution fut mise à une des plus rudes épreuves qu'elle pût subir. D'une part, les émigrés, sous la direction des frères du roi, armaient ostensiblement, et les journaux royalistes, avec une audace insensée, publiaient chaque jour, d'un ton triomphant, le bulletin officiel de leurs préparatifs; d'autre part, le clergé non assermenté, en butte à la persécution, agitait certains départements de la France, et, par son langage, si ce n'est par ses actes, poussait à la contre-révolution. Pour mettre fin aux armements des émigrés et aux provocations du clergé réfractaire, l'Assemblée rendit deux décrets qui, confondant l'intention et l'action, la malveillance et le délit, étaient un premier pas dans la voie des mesures révolutionnaires. Par l'un de ces décrets, en date du 9 novembre, les Français rassemblés au delà des frontières étaient déclarés suspects de conjuration contre la patrie, et menacés d'une condamnation à mort si au 1er janvier ils se trouvaient encore à l'état de rassemblement; dans ce cas, leurs revenus devaient être perçus, pendant leur vie, au profit de la nation, sans préjudice des droits des femmes, enfants et créanciers légitimes. Par le second décret, en date du 29 novembre, le serment civique était imposé aux prêtres qui n'avaient pas prêté le serment constitutionnel; le même décret privait ceux qui refusaient ce serment de tous traitements et pensions, les déclarait suspects de révolte contre la loi et de mauvaises intentions contre la patrie, les soumettait à une surveillance spéciale et autorisait les directoires de département et de district à les éloigner de leur domicile.

Le premier décret, tout injuste qu'il était, pouvait passer pour un acte de représailles contre les folles menaces des émigrés et de leurs adhérents à l'intérieur; le second était sans prétexte et sans excuse; tous deux, d'ailleurs, blessaient

profondément le roi dans ses affections et dans sa foi religieuse. Aussi n'hésita-t-il pas à leur refuser sa sanction. Constitutionnellement, le roi était dans son droit, et l'Assemblée elle-même ne put s'empêcher de le reconnaître. Il devait pourtant paraître étrange que la théorie de l'Assemblée constituante sur le *veto* eût abouti à un tel résultat. L'Assemblée constituante, on s'en souvient, était partie de ce principe, que donner au roi le *veto* absolu, c'était subordonner la volonté d'un peuple à la volonté d'un individu et rétablir la monarchie pure; c'est pourquoi elle avait voulu que le *veto* fût purement suspensif. C'était fort bien pour les lois à long terme, pour les lois qui peuvent, sans inconvénient, s'ajourner pendant cinq ou six ans; mais l'Assemblée avait oublié que ces sortes de lois sont rarement celles qui mettent aux prises les partis et les pouvoirs politiques; elle avait oublié que, pour les lois de circonstance, que la circonstance doit emporter, un ajournement à quatre ans équivaut au rejet, et le *veto* suspensif au *veto* absolu. Or c'est incontestablement dans cette catégorie qu'il fallait placer les décrets sur les émigrés et sur les prêtres. Aussi le parti ultradémocratique prétendait-il distinguer les lois permanentes et les lois temporaires, et soustraire celles-ci à la sanction royale; mais cette interprétation était trop contraire au texte de la constitution pour que l'Assemblée pût s'y prêter. Si donc l'Assemblée persistait à regarder ses décrets comme indispensables au salut de l'État, et le roi à les rejeter, où était la solution?

On peut dire que, dans le système constitutionnel, tel qu'il existe en Angleterre, tel qu'il a existé en France de 1814 à 1848, la difficulté est la même. Oui, si l'on s'arrête à la surface; non, si l'on creuse la question. Dans le système constitutionnel, le *veto* absolu appartient au roi; mais ce n'est point un droit personnel : c'est un fidéicommis dont le roi ne peut user qu'avec le concours et par les mains d'un ministère responsable, solidaire, et qui, pour exister, a besoin lui-même

du concours de la majorité. Quand il y a dissidence entre les pouvoirs, il est rare que, par l'intermédiaire du ministère, on n'arrive pas à une conciliation salutaire : en cas de persistance réciproque, la solution est dans l'appel au pays par voie de dissolution.

Rien de semblable dans le système de 1791 : un ministère étranger au Corps législatif; un droit de sanction, droit royal, comme on disait, dévolu personnellement au roi et affranchi du contre-seing ministériel; enfin, point de dissolution possible, et par conséquent point d'appel au pays. Ainsi l'avait voulu le grand principe de Sieyès, le principe absolu de la séparation des pouvoirs.

Sur ce point, l'Assemblée poussait si loin le rigorisme constitutionnel, qu'elle alla jusqu'à défendre au ministre de la justice d'exposer devant elle les motifs qui portaient le roi à refuser sa sanction, et les moyens qu'il comptait employer pour suppléer aux décrets non sanctionnés. L'Assemblée maintint son opinion dans ces débats, et le roi fit une proclamation pour faire connaître la sienne; puis les deux pouvoirs, après s'être accusés réciproquement de perfidie et de trahison, continuèrent à veiller ensemble au maintien de l'ordre constitutionnel et au salut de la France.

Ce n'est point, au reste, dans cette seule circonstance que le problème insoluble de la sanction se posa devant l'Assemblée et mit le trouble entre les pouvoirs. Quand, au mois de janvier 1792, il fut question d'organiser la haute cour nationale, l'Assemblée fut fort embarrassée pour savoir si ce décret nouveau était ou non sujet à sanction, et, comme le débat s'échauffait, elle prit le parti de ne rien résoudre et de s'en tenir au décret voté, en mai 1791, par l'Assemblée constituante. Au mois de mai suivant la question se posa de nouveau, à propos de la proposition de Lacroix et Bazire, tendante au licenciement de la garde constitutionnelle du roi, dont l'esprit était, disait-on, contre-révolutionnaire. Selon Lacroix et Bazire,

un tel décret n'avait point besoin de sanction, « vu, disait « Lacroix, que la constitution était muette sur ce point, et « que l'Assemblée devait suivre la constitution négative plutôt « que la constitution positive. » A ce puissant raisonnement, Ramond répondit fort bien que les pouvoirs politiques ne sont pas des individus à qui tout ce que la loi ne défend pas est permis. S'il en était ainsi, ajouta-t-il, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, les corps administratifs, se croiraient en droit de faire tout ce que la constitution ne leur interdit pas formellement, et seraient sans cesse en conflit. Bien que fort opposés à la garde constitutionnelle, les chefs de la Gironde, Vergniaud et Guadet, furent obligés d'avouer que Ramond avait raison, et, pour cette fois, l'Assemblée se tira d'affaire, non par un ajournement, mais par un subterfuge; elle déclara que la garde du roi était illégalement constituée, et qu'elle devait être, non pas licenciée, mais réorganisée conformément à la constitution et à la loi. Au moyen de cette formule, l'Assemblée voulait soustraire le décret à la sanction du roi; mais le roi, de peur de consacrer un précédent fâcheux, s'empressa d'accorder la sanction qu'on ne lui demandait pas.

On n'ignore pas que le *veto* fut l'occasion, sinon la cause, de la dernière comme de la première rupture entre les pouvoirs. Au décret, non sanctionné, contre le clergé réfractaire, l'Assemblée avait substitué un décret bien plus violent, bien plus injuste, bien plus tyrannique. D'après celui-ci, il suffisait de la dénonciation de vingt citoyens actifs, approuvée par le directoire du district, pour que le directoire du département fût tenu de déporter les prêtres non assermentés dont la présence paraîtrait dangereuse pour la tranquillité publique. Contre une telle mesure la conscience du roi se soulevait justement, quand, le lendemain même du jour où la garde constitutionnelle avait été dissoute, l'Assemblée vota un décret qui appelait à Paris une armée de vingt mille volontaires nationaux. C'était combler la mesure, et le roi, comme on

devait s'y attendre, opposa aux deux décrets le refus de sanction. A partir de ce moment, la guerre fut déclarée, et tout espoir de conciliation s'évanouit.

Ces exemples suffisent pour démontrer, non pas certes qu'une meilleure organisation politique eût sauvé la monarchie, mais que, dans le système constitutionnel de 1791, la question de la sanction était et devait être, entre les deux pouvoirs, un sujet perpétuel de querelles et de conflits. Une autre question, celle du droit de paix et de guerre, avait été aussi résolue par une sorte de transaction, dans laquelle on s'était efforcé de distinguer et de définir rigoureusement les attributions du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif; puis, cela fait, on avait cru tout concilier en conférant au pouvoir législatif le droit de déclarer la guerre et de faire la paix par décret, au pouvoir exécutif le droit de prendre l'initiative de ce décret et d'y accorder ou d'y refuser sa sanction. Quant à l'hypothèse d'un désaccord entre les deux pouvoirs, sur la plus grave, la plus pressante, la plus brûlante des questions qui puissent agiter une nation, on n'avait pas même pris la peine de la prévoir, ou, si on l'avait prévue, on n'avait pas compris quelles en étaient les redoutables conséquences!

Il faut reconnaître que, pendant la courte durée de la constitution de 1791, cette hypothèse ne se réalisa pas. Ni le roi ni la majorité de l'Assemblée ne voulaient la guerre, et quand elle fut déclarée, au mois d'avril 1792, elle était devenue tellement inévitable, que la déclaration dut avoir lieu d'un commun accord; mais quelques points secondaires firent voir à quel point le partage opéré par l'Assemblée constituante était artificiel. En janvier 1792, l'Assemblée, qui soupçonnait le roi de faiblesse ou de connivence dans ses rapports avec les puissances étrangères, rendit un décret par lequel elle l'invitait à adresser à l'empereur d'Autriche une sorte d'*ultimatum;* par le même décret l'Assemblée indiquait au roi la marche qu'il devait suivre, soit dans les négociations diplomatiques, soit

dans les préparatifs de guerre. A ce décret le roi répondit par un message qui, au fond, ne contrariait pas l'Assemblée, mais qui lui reprochait d'avoir outre-passé ses pouvoirs constitutionnels. D'après la constitution, c'était à lui seul qu'il appartenait d'entretenir les relations politiques au dehors, et le Corps législatif n'en pouvait délibérer que sur sa proposition formelle et nécessaire. En droit, le roi avait raison ; en fait, il demandait une chose impossible.

Comme il donnait, d'ailleurs, des explications satisfaisantes, le message du 28 janvier ne fut point relevé ; mais, six semaines plus tard, Brissot le dénonçait comme un acte perfide et comme la cause principale des outrages que, dans l'intervalle, l'empereur d'Autriche avait adressés à la France. Un incident qui, en soi, n'avait pas beaucoup de gravité, contribua donc encore à aigrir, à diviser les pouvoirs, et à les placer l'un en face de l'autre dans un état permanent d'hostilité. On peut juger de ce qui serait arrivé si le dissentiment eût porté sur le fond, au lieu de porter sur la forme.

De ces faits et de beaucoup d'autres analogues, quelle conclusion faut-il tirer ? Toujours la même : l'impossibilité des gouvernements mixtes sans un trait d'union entre les pouvoirs. Cela est si vrai, que, même à cette fatale époque, la force des choses, bien plus que la volonté des hommes, conduisit deux fois l'Assemblée à se rapprocher du vrai système constitutionnel. La première de ces tentatives eut lieu le 7 décembre, quand, après la retraite de M. de Montmorin et la démission forcée de M. Duportail, M. de Narbonne devint ministre de la guerre. M. de Narbonne, qu'une plume brillante a si bien fait connaître à la France, était actif, entreprenant, spirituel; il y avait en lui l'étoffe d'un véritable ministre constitutionnel, et c'est à égale distance de l'émigration et du club des Jacobins qu'il voulait planter son drapeau. Sauver la Révolution en la gouvernant, et rattacher la majorité parlementaire au pouvoir en l'y faisant participer : tel était son dessein, et peut-être,

s'il eût été membre de l'Assemblée, fût-il parvenu à le réaliser'; mais, hormis d'un petit nombre d'amis, M. de Narbonne était peu connu, et son nom n'avait rien qui imposât. Comme constitutionnel, il ne plaisait point à la cour ; comme courtisan, il inquiétait bon nombre de constitutionnels : de sorte que ni d'un côté ni de l'autre il ne trouvait un appui suffisant pour résister aux attaques, chaque jour plus violentes, du parti de l'émigration et du parti jacobin ; enfin le ministère dont il faisait partie n'était rien moins qu'homogène, et ses deux principaux collègues, Bertrand de Moleville et Delessart, marchaient dans des voies fort différentes. Il résulta de là que, dénoncé par le parti jacobin, accusé par l'émigration, et secrètement miné par ses collègues, il reçut subitement son congé, à la grande surprise, au grand mécontentement du parti constitutionnel, qui l'avait adopté. Ce que fit M. de Narbonne pendant ces trois mois montre ce qu'il eût pu faire avec Barnave, avec Duport, avec Lameth, avec Chapelier, si la constitution n'eût point fermé à ces derniers les portes de l'Assemblée et celles du ministère.

La seconde tentative suivit de près et eut un tout autre caractère. Les deux ministres qui avaient prévalu sur M. de Narbonne, Bertrand de Moleville et Delessart, étaient particulièrement suspects et odieux à l'Assemblée. Au mois de février, il avait même été proposé de déclarer que le premier avait perdu la confiance de la nation, et, sous prétexte que cette proposition, non indiquée par la constitution, était d'un résultat incertain, Grangeneuve avait voulu y substituer un décret d'accusation. A la vérité, les deux propositions avaient été rejetées, mais la première à une très-faible majorité, et, le lendemain, l'Assemblée avait décidé que des observations seraient faites au roi sur la conduite du ministre de la marine. Après le renvoi de M. de Narbonne, les constitutionnels eux-mêmes pensèrent que le temps des ménagements était passé, et le plus intrépide d'entre eux, Ramond, fut le premier à demander

que l'Assemblée déclarât au roi que ses ministres n'avaient pas la confiance de la nation. L'Assemblée ne s'en tint pas là pour Delessart, et, sur un rapport de Brissot, appuyé par Vergniaud, elle le mit en accusation.

A l'exception de Degrave, qui avait remplacé Narbonne, le ministère était donc en pleine dissolution. C'est alors que le roi, par lassitude ou par calcul, pour éprouver sincèrement la constitution ou pour la convaincre d'impuissance, résolut de choisir ses ministres dans le parti qui tenait le milieu entre les constitutionnels et les jacobins, dans le parti auquel des talents supérieurs assuraient, d'ailleurs, une grande prépondérance. Sans l'interdiction qui pesait sur les députés, le roi eût appelé Brissot et Vergniaud, Condorcet et Guadet, et leur eût offert le rôle qui toujours avait tenté l'ambition de Mirabeau, celui de ministres appelés à fonder en France la monarchie constitutionnelle; à leur défaut, il reçut d'eux quelques-uns de leurs amis, **Dumouriez**, Roland, Clavière, auxquels s'adjoignit Servan, après la retraite de Degrave. Ce n'était ni pour eux ni pour le roi la même situation, et les chefs parlementaires, gouvernant par procuration, au lieu de gouverner par eux-mêmes, n'avaient ni la même puissance ni la même responsabilité. Néanmoins, pour la première fois, les vrais principes constitutionnels furent publiquement professés. On osa parler d'harmonie des pouvoirs, et dire qu'ils étaient distincts, non ennemis; on tint enfin un langage qui indigna profondément les démocrates, ceux qui croyaient, avec Robespierre, « que la confiance aux ministres paralyse ou ralentit la surveillance[1], » et avec le Journal de Prudhomme, « que la guerre entre les pouvoirs est la condition de la liberté, et que, le jour où ils sont en paix, le peuple devient esclave. » Brissot, Vergniaud, Condorcet, Guadet, étaient des esprits trop élevés pour accepter d'aussi absurdes idées, et Condorcet, notamment, les avait plus d'une fois combattues.

[1] *Défenseur de la Constitution.*

Malheureusement cette tentative, comme la précédente, était destinée à échouer. Il est probable qu'en réalité ni le roi ni les chefs parlementaires ne la prenaient fort au sérieux, et que chacun y cherchait un moyen de rendre plus facile la réalisation de ses projets ultérieurs. Mais, en admettant même une parfaite bonne foi de part et d'autre, il y avait encore de grandes difficultés. Pour que le gouvernement pût, à l'intérieur, vaincre le parti de l'ancien régime et le parti républicain; à l'extérieur, faire la paix avec honneur, ou la guerre avec avantage, il fallait qu'il inspirât confiance à toutes les nuances du parti constitutionnel, et qu'il triomphât de préventions invétérées. Or, au lieu de vivre au milieu de l'Assemblée et d'y puiser leurs inspirations, les ministres vivaient nécessairement entre eux, et formaient, avec leurs patrons, une coterie étroite et exclusive. Au lieu de se considérer comme des intermédiaires, comme des modérateurs entre le roi et le Corps législatif tout entier, ils se considéraient comme les délégués de quelques hommes et comme les surveillants du roi au profit de ces hommes. C'est parce qu'ils le comprenaient ainsi que Servan ne crut nullement manquer à ses devoirs quand, d'accord avec Roland et Clavière, il proposa à l'Assemblée la formation d'un camp de vingt mille volontaires, sans en avoir parlé au roi ni à ses collègues. Il avait consulté ses véritables maîtres, Brissot et Condorcet; cela lui suffisait, et il se croyait parfaitement en règle.

Il est bien clair qu'une telle situation ne pouvait se prolonger, et que Dumouriez, en venant en aide au roi, contre ses trois collègues, fit un acte honorable et constitutionnel. Eut-il également raison d'exiger que le roi sanctionnât le décret des vingt mille volontaires et le décret contre le clergé réfractaire? C'est là une question de circonstance sur laquelle il est difficile de se prononcer aujourd'hui. Le premier de ces décrets était sans doute fort dangereux, et le second fort odieux. Si, néanmoins, Dumouriez pensait qu'en les refusant le roi ôtait

toute force à ses défenseurs, on ne peut lui reprocher son insistance. Dans tous les cas, le roi eut tort de promettre sa sanction et de retirer ensuite sa promesse ; il mit ainsi Dumouriez dans la nécessité de donner sa démission, et perdit l'appui du seul homme qui pût alors le défendre efficacement contre la perfidie de Roland et contre la colère de Brissot.

Après la destitution des trois girondins et la démission de Dumouriez, il fallut en revenir à un ministère honorable et bien intentionné, mais plus insignifiant que tous les ministères précédents. C'est pourtant avec ce ministère que le roi, d'une part, le parti constitutionnel, de l'autre, durent affronter la terrible crise dont les avant-coureurs se montraient depuis quelque temps, et que précipitait la chute du ministère girondin.

Si les vices de la constitution, dans l'ordre politique, se manifestaient ainsi par l'expérience, en était-il autrement dans l'ordre administratif? Tout à l'opposé, là, plus qu'ailleurs, l'impuissance légale était évidente et l'anarchie inévitable. On sait que les municipalités étaient légalement subordonnées aux directoires de district, les directoires de district aux directoires de département, et ceux-ci au pouvoir central exécutif. Mais cette subordination, privée, comme on l'a dit, de garantie et de sanction, n'existait réellement nulle part. Sur beaucoup de points, au contraire, il y avait lutte ouverte entre les municipalités et les directoires. Ce n'est pas tout : le roi pouvait donner des ordres aux directoires, et les directoires aux municipalités ; mais celles-ci avaient seules le droit de prendre les mesures nécessaires pour réprimer le désordre, et de requérir directement la force publique. Si elles manquaient de le faire, on pouvait seulement les dénoncer aux directoires, qui, après une sorte de procédure, étaient autorisés à prononcer contre elles la suspension, sauf appel au roi d'abord, puis à l'Assemblée. En attendant, la force publique n'avait point été requise, et le désordre restait maître du terrain.

Même sous la Constituante, cette suprématie des municipalités avait donné lieu, dans plusieurs départements, à des troubles fort sérieux ; mais, à Paris, jusqu'au mois de novembre 1791, l'union intime du directoire, du maire et du commandant supérieur de la garde nationale avait corrigé ou, du moins, pallié le vice de l'organisation. Au mois de novembre, cette union fut complétement rompue par le départ de la Fayette, par la démission de Bailly, et par la nomination de Pétion. Il est triste de dire qu'ici encore l'aveuglement de la cour servit efficacement la passion du parti jacobin. Dans le corps électoral, le parti constitutionnel, uni au parti de la cour, avait la majorité, et la coalition si raisonnable, si légitime de ces deux partis, pouvait assurer l'élection de la Fayette ; mais ce que la cour craignait le plus, c'était l'influence de la Fayette, et celle de Pétion lui paraissait moins redoutable. Elle s'unit donc au parti jacobin en faveur de Pétion, qui fut ainsi nommé par six mille sept cents voix contre trois mille deux cents. Il est aisé d'imaginer l'effet que cet échec produisit sur le parti constitutionnel : attaqué par les jacobins, abandonné par la cour, il désespéra du succès et se retira du combat. Aussi, quand, au mois de février, on eut à renouveler la municipalité tout entière, trois à quatre mille votants seulement prirent-ils part au scrutin, et, comme on le pense bien, ce ne furent pas les moins ardents.

Ainsi, en face d'un directoire présidé par le duc de la Rochefoucauld, où siégeaient Talleyrand, Desmeuniers, Beaumetz, et qui était franchement, résolûment constitutionnel, il y eut une municipalité présidée par Pétion, dont Manuel, Danton, Sergent, Panis, faisaient partie, et qui se composait, à peu près par portions égales, de montagnards et de girondins. Quant à la garde nationale, depuis la retraite de la Fayette, elle était commandée successivement par les chefs des six bataillons, et tout esprit de corps s'y éteignait.

Telles étaient l'organisation et la position respectives des

corps administratifs de Paris, quand le refus de sanction des décrets, le renvoi du ministère girondin et les premiers échecs des armées françaises portèrent partout l'inquiétude et l'agitation.

C'est, on le sait, par les scènes hideuses du 20 juin que l'insurrection républicaine commença. Ce mouvement était préparé, prévu, annoncé d'avance, et, le 19 juin, le directoire du département avait donné à la municipalité les ordres nécessaires pour y mettre obstacle. Mais, soit qu'il fût dans le complot, soit qu'il craignît de se commettre avec le parti populaire, Pétion, au lieu d'obéir purement et simplement, hésita, discuta, opposa ses projets à ceux du directoire, et finit par laisser passer librement l'insurrection. Les factieux ne rencontrèrent donc aucune résistance, et le palais des Tuileries fut envahi, le roi insulté, la loi foulée aux pieds, sans que le corps spécialement chargé de veiller à l'ordre public parût s'en apercevoir ou s'en inquiéter. Cependant l'ignominie de ces outrages et la noble fermeté du roi avaient produit une salutaire réaction, et Pétion, accusé d'avoir manqué à son devoir, fut suspendu par le directoire, la veille même du jour où, après une allocution pathétique de l'évêque Lamourette, la gauche et la droite, les jacobins et les constitutionnels, se croyaient ou feignaient de se croire réconciliés, et se précipitaient dans les bras les uns des autres. Mais, d'après la constitution, cette suspension, purement provisoire, devait être approuvée ou improuvée par le roi d'abord, puis, en dernier ressort, par l'Assemblée. Or voici à quelle alternative cet article de la constitution réduisait le roi : s'il confirmait la suspension de Pétion, il semblait rompre la trêve qui venait d'être conclue, et il s'exposait à voir son arrêt cassé par l'Assemblée; s'il ne la confirmait pas, il mécontentait, il affaiblissait, il humiliait ses véritables amis, ceux qui, dans cette circonstance, avaient bravé les fureurs populaires pour lui venir en aide, et il encourait leurs reproches.

Entre les deux dangers, le roi choisit le premier; mais, comme il était facile de le prévoir, Pétion, condamné par le directoire et par le roi, eut gain de cause devant l'Assemblée. Selon la hiérarchie constitutionnelle, Pétion était subordonné immédiatement au directoire, médiatement au roi, et il leur devait obéissance; Pétion n'en resta pas moins maire de Paris, après avoir été suspendu par le directoire et par le roi. A partir de ce moment, n'était-il pas, en réalité, maître du directoire et du roi? Tel fut l'avis du directoire, qui, au vote de l'Assemblée répondit, presque tout entier, par sa démission.

Ainsi, malgré l'émotion que l'affreuse journée du 20 juin avait excitée par toute la France, et malgré les adresses qui attestaient le dévouement indigné de la plupart des administrations départementales, les dernières forces du parti constitutionnel s'anéantissaient, à Paris, ou passaient dans les mains de l'ennemi. La municipalité appartenait désormais au parti révolutionnaire; le directoire abdiquait; la garde constitutionnelle du roi était dissoute; la garde nationale manquait d'un chef et d'un centre de ralliement. Le club des Feuillants lui-même, qui, dirigé par les anciens chefs de l'Assemblée constituante, avait d'abord réuni un grand nombre de membres de l'Assemblée nouvelle, et lutté, non sans succès, contre le club des Jacobins; le club des Feuillants, menacé par l'émeute, mal protégé par la force publique, et, en définitive, expulsé de la salle ordinaire de ses séances, se décourageait et se mourait, tandis que le club rival était plein de confiance et de vie! Enfin l'Assemblée, sans cesser d'être constitutionnelle, s'habituait à entendre des discours, à recevoir des pétitions contraires à la constitution, et paraissait chercher, en dehors d'elle-même, des moyens de salut.

Jusqu'au 20 juin, on peut encore, à travers les désordres révolutionnaires, étudier l'influence de la constitution sur la marche des événements, et chercher dans cette étude des en-

seignements salutaires. A partir du 20 juin, on est en pleine guerre civile, et il n'y a plus d'étude à faire. A la vue des armées étrangères qui passent la frontière et des bataillons français qui vont à leur rencontre, on se demande si définitivement la victoire appartiendra à la Révolution où à la contre-révolution, à la république ou à l'ancien régime ; mais pour le parti constitutionnel toute chance favorable a disparu. Ce n'est pas que quelques membres de ce parti ne luttent encore avec une honorable persévérance. A côté des journaux qui prêchent ouvertement l'insurrection, qui font appel aux passions et aux vengeances populaires, qui, dans un langage aussi ridicule qu'odieux, demandent non-seulement la déchéance, mais la mise en jugement de *Néron Louis XVI* et de *Médicis Antoinette*, comme coupables de vouloir *se baigner voluptueusement dans le sang des Français*, *et faire du* LOYAUME (mot nouveau, inventé par Dusaulchoy) *un immense cimetière;* à côté des journaux qui, dans un autre camp, supputent chaque matin, avec une joie coupable, le nombre des soldats de la coalition, publient le bulletin officiel de leur marche et de leurs victoires, menacent d'un prompt châtiment tous ceux qui ont pris une part quelconque à la Révolution, enfin s'égayent, dans des couplets d'une bouffonnerie cynique, sur les premiers revers de nos armées, et montrent nos soldats fuyant lâchement devant les soldats autrichiens, il reste encore des journaux, comme le *Journal de Paris*, et des journalistes, comme Roucher, comme Suard, comme Lacretelle, comme André Chénier surtout, qui font bravement tête des deux côtés, et qui combattent à la fois l'émigration armée et le jacobinisme. En face des conspirateurs qui, au dedans et au dehors, absolutistes ou républicains, travaillent ouvertement ou secrètement à la ruine de la monarchie constitutionnelle, il y a de bons citoyens qui ne renoncent pas à la défendre et qui ne désespèrent pas de la sauver. Mais, pour l'observateur impartial, il est trop évident que leurs espérances sont vai-

nes, que leurs efforts sont impuissants, et que le moment approche où un combat à mort va s'engager entre les opinions extrêmes, combat où doit périr, quel qu'en soit le résultat, la véritable liberté.

A la Fayette appartient l'honneur d'avoir fait la dernière tentative pour sauver à la fois et pour réconcilier la monarchie et la Révolution. Investi du commandement d'une armée, on sait avec quelle tranquille audace il quitta ses soldats, au lendemain du 20 juin, pour venir seul, à Paris, défier le parti jacobin, offrir au parti constitutionnel un centre de ralliement, proposer au roi un appui. Mais que pouvaient la Fayette et ses amis, quand, ni aux Tuileries, ni dans l'Assemblée, ils ne trouvaient un concours sincère et ferme? En 1791 comme en 1790, sous la Législative comme sous la Constituante, le roi, la reine surtout, ne craignaient rien tant que d'être sauvés par la Fayette, et de faire ainsi ce qu'ils appelaient un connétable. Quant à l'Assemblée, elle avait assez de courage pour le bien accueillir, pour applaudir à son discours, et pour refuser, à une majorité considérable, de le mettre en accusation; mais il ne fallait rien lui demander de plus. Or, dans les circonstances graves où se trouvait la France, les remercîments embarrassés du roi et l'assistance passive de l'Assemblée ne suffisaient pas à la Fayette; il dut donc retourner à son poste, sans avoir rien fait, sans avoir rien tenté, et avec la triste conviction que la royauté était perdue.

Cependant, dans le camp absolutiste comme dans le camp démocratique, chacun regardait la monarchie constitutionnelle comme morte, et il y avait déjà lutte, pour le partage de ses dépouilles, non-seulement entre les deux partis, mais entre les modérés et les exaltés de chaque parti. A Paris, Brissot et Robespierre se jetaient mutuellement à la tête les dénonciations les plus graves, les accusations les plus sanglantes, les injures les plus grossières, et divisaient le club des Jacobins. Hors de France, on se partageait en purs et en impurs; les

purs qui voulaient le rétablissement tel quel de l'ancien régime, les impurs qui osaient manifester quelque penchant pour les institutions représentatives; et, à Genève, où il s'était réfugié, Mounier se donnait inutilement beaucoup de peine pour démontrer aux émigrés la nécessité de quelques concessions. La nouvelle révolution aurait-elle lieu, par un vote de l'Assemblée, sous une forme plus ou moins légale, ou par une insurrection populaire, au mépris de toute légalité, même apparente? Il n'y avait plus d'autre question dans le camp révolutionnaire. Le roi, lorsqu'il serait replacé sur son trône par l'assistance des Autrichiens et des émigrés, rentrerait-il dans la plénitude de son pouvoir et rendrait-il à la noblesse, au clergé, aux parlements, l'entière possession de leurs priviléges, ou ferait-il, comme au 23 juin, certains sacrifices à l'esprit du temps? Il n'y avait plus d'autre question dans le camp royaliste. Et ce n'est pas d'un côté seulement qu'au nom du salut public des mesures violentes et sanguinaires étaient invoquées. Tandis que, dans les clubs et dans les rues, d'affreuses paroles se faisaient entendre contre la cour et ses adhérents, un journal royaliste, le *Journal de la cour et de la ville*, avait l'audace, quinze jours avant le 10 août, de demander qu'on laissât en place les échafauds dressés à l'occasion de la fédération, par ce motif, « qu'au jour prochain de l'entrée des Autrichiens à Paris ces échafauds serviraient à un tout autre usage; » et, dans le numéro qui porte la date fatale du 10 août, le même journal, après avoir annoncé que, pour la vingtième fois, les Autrichiens avaient été *la raquette* et les patriotes français *les volants*, avertissait la Fayette « que les savonnettes du duc de « Brunswick ne lui seraient pas aussi favorables que celles de « ses amis les Feuillants, et qu'elles enlèveraient probable-« ment LA PIÈCE avec les *taches*. » On en était donc venu à ce moment critique où toute conciliation paraît impossible, où la violence et la folie sont égales de tous les côtés, où chacun ne voit plus son salut que dans la destruction totale de ses adver-

saires : conviction déplorable et qui, lorsqu'elle entre dans les esprits, ne manque jamais d'enfanter de grands crimes et de grands malheurs !

Il paraît certain qu'à ce moment suprême les plus éminents des girondins hésitèrent, et que, malgré leur préférence marquée pour la République, l'idée soit d'un accommodement avec le roi, soit d'une régence régulièrement votée, se présenta à leur esprit. C'est pendant ces jours d'incertitude que le grand orateur de la Gironde, Vergniaud, prononça le terrible discours qu'on peut regarder comme le glas de la monarchie. Ce discours, d'une éloquence incomparable, était, depuis le premier jusqu'au dernier mot, la révélation éclatante de l'impasse où la constitution de 1791 avait placé les deux pouvoirs. Par une suite de suppositions hardies et d'une application saisissante, Vergniaud établissait que, sans violer la constitution et sans dépasser la limite de ses attributions, le roi pouvait paralyser, infirmer, annuler toutes les mesures votées par l'Assemblée, faire obstacle à sa volonté, organiser contre elle un complot légal, livrer même, en cas de guerre, la France à l'ennemi. Après de telles paroles, il ne restait plus qu'à conclure, comme le club des Jacobins, à la déchéance. Vergniaud concluait, au contraire, à un message au roi, comme signal de réunion, et non comme manifeste de guerre. Quelques jours plus tard, Guadet proposait une adresse dans le même sens, et le républicain Brissot parlait contre la République.

Mais les offres des girondins furent repoussées par le roi; le duc de Brunswick publia son violent manifeste; les Marseillais arrivèrent; quarante-sept sections sur quarante-huit demandèrent la déchéance, et la journée du 10 août décida du sort de la monarchie. Chose étrange ! au milieu même du combat, l'imprévoyance du législateur éclatait et contribuait à paralyser la défense ! Rœderer raconte, dans sa *Chronique des cinquante jours*, que, le 10 août, quand la demeure royale était attaquée par la municipalité insurrectionnelle, on se demanda si la

constitution permettait au directoire du département d'opposer la force à la force et de proclamer la loi martiale. Pour s'en assurer, on lut le dernier article de la loi du 3 août, sur la force publique, et, cette lecture faite, le procureur-syndic Rœderer jugea que le directoire n'avait pas le droit en question! Deux heures auparavant, par un scrupule du même genre, le commandant de la garde nationale, Mandat, qui se trouvait aux Tuileries avec le roi, avec les ministres, avec le directoire du département, croyait devoir obtempérer à un ordre de la municipalité insurrectionnelle, et allait se faire égorger sur les marches de l'Hôtel de Ville! Ainsi, de par la loi du 3 août, il appartenait à la municipalité, quelle qu'elle fût, de faire marcher Santerre contre le palais du roi, et il n'appartenait ni au directoire, ni aux ministres, d'ordonner à Mandat de le défendre! Certes, la loi était bien absurde; mais que dire des hommes qui, dans une telle position, se croyaient obligés de s'y conformer littéralement? N'était-ce pas agir précisément comme les soldats chinois qui, lors du dernier bombardement de Canton, ont eu, selon le récit officiel des mandarins, l'heureuse idée de ne pas résister aux Anglais, et *d'éviter ainsi toute infraction au traité?*

Personne n'ignore les résultats du 10 août : l'Assemblée, incertaine, intimidée, inactive; le roi venant chercher un refuge au milieu d'elle, et y trouvant une prison; le parti constitutionnel en fuite ou réduit au silence; enfin l'ordre légal et constitutionnel aboli par ceux-là mêmes qui, peu d'instants auparavant, juraient de mourir pour la défense des lois et des autorités constituées. Mais ce ne fut point seulement le roi Louis XVI qui, dans cette déplorable journée, perdit la puissance et la liberté, ce fut aussi l'Assemblée. A partir de ce moment jusqu'au jour de sa séparation, il est impossible de voir en elle autre chose que l'instrument passif, que le jouet méprisable de toutes les volontés, de toutes les passions, de tous les déréglements populaires. Elle eût désiré conserver la

monarchie constitutionnelle, et, sous le coup de l'insurrection, elle vota humblement la suspension, l'emprisonnement, presque la déchéance du roi! Elle se regardait comme l'autorité souveraine de la France, et, sur l'injonction insolente de Robespierre, elle annula le directoire du département, dont l'esprit révolutionnaire ne paraissait pas à la hauteur des circonstances! Elle détestait, elle méprisait la nouvelle commune de Paris, et elle lui conféra le pouvoir exorbitant de rechercher, d'arrêter, de détenir les citoyens, à titre de suspects! Elle avait la prétention de fonder le règne de la justice et du droit, et elle créa un tribunal extraordinaire, chargé de juger les vaincus sans appel, et qui commença par envoyer à l'échafaud l'intendant de la liste civile, Laporte, et le journaliste Durosoy! Elle était animée de pensées généreuses, de sentiments humains, et, pendant trois jours et trois nuits, elle assista silencieusement aux massacres dont, après soixante ans, l'horrible souvenir pèse encore sur la cause de la Révolution!

Du 10 août au 20 septembre, l'Assemblée législative se traîna ainsi misérablement à la suite d'une faction sanguinaire, votant, non par goût, mais par peur, ce que cette faction exigeait d'elle, et préparant, au nom de la liberté, l'organisation tyrannique qui devait bientôt écraser ses membres les plus illustres. « Ce fut au 2 septembre, sur les deux « heures (disait à cette époque même un révolutionnaire ar- « dent, Bonneville, dans la *Chronique du mois*), que la pre- « mière législature termina ses travaux. Il est bien vrai qu'elle « exista quelques jours encore. Elle se leva, et on la fit « asseoir, comme on osa le lui prescrire. » Des trois grandes assemblées révolutionnaires, l'Assemblée législative est la seule qu'aucune grande qualité, qu'aucun grand service ne distingue ou ne relève. Quand, après trente mois de travaux et de luttes, l'Assemblée constituante se retira, elle avait substitué une société nouvelle à la vieille société, et produit

une constitution, imparfaite sans doute, et qui ne faisait pas au principe d'autorité une part suffisante, mais profondément libérale, et où toutes les grandes idées du siècle, les idées de justice, de liberté, d'égalité, reçevaient, pour la première fois en Europe, une consécration éclatante. Quand, après trois années d'une sanglante tyrannie et de mutilations alternatives, la Convention se sépara, elle avait sauvé la France de l'invasion étrangère, triomphé de ses ennemis extérieurs et intérieurs, fermé le club qui longtemps l'avait dominée, enfin créé à son tour une organisation politique savamment combinée, et un gouvernement qui paraissait devoir protéger efficacement la vie, la propriété, la liberté des citoyens. En se séparant, l'Assemblée législative laissa à la France, pour toute constitution, l'anarchie; pour tout gouvernement, la domination rrégulière de quelques scélérats. Et pourtant, pas plus dans 'Assemblée législative que dans les deux autres, il ne manquait d'hommes éclairés, habiles, courageux. Sans compter la minorité constitutionnelle, qui disparut avec la monarchie, la majorité comprenait la plupart des hommes illustres dont l'énergie, un moment assoupie, se réveilla quelques jours plus tard, et qui aimèrent mieux être victimes que complices du gouvernement révolutionnaire. Mais, venue à un moment de transition, et placée entre deux factions également hostiles à la monarchie constitutionnelle, l'Assemblée législative ne sut ni dominer l'une ni s'affranchir de l'autre, et périt par la plus triste des morts, par le suicide.

Peut-être, dans la situation que lui faisaient les emportements des émigrés et des jacobins, l'apathie des hommes modérés, le mauvais vouloir du roi et de la cour, enfin les vices de la constitution, l'Assemblée législative ne pouvait-elle pas réussir; mais du moins elle pouvait mourir honorablement, bravement, en défendant son drapeau, en restant fidèle à sa cause. Dans les combats politiques, comme dans d'autres combats, on n'est pas tenu d'être vainqueur : on est tenu de

ne pas fuir, de ne pas déserter, et de lutter jusqu'au bout. C'est parce qu'elle n'a pas accompli ce devoir, et non parce qu'elle a succombé, que l'Assemblée législative a mérité la réprobation qui l'a frappée.

V

1792-1794

Convention nationale. — Proclamation de la république. — Lutte des partis. — Constitution girondine. — Rapport de Condorcet. — Déclaration des droits de Robespierre. — Théorie constitutionnelle de Saint-Just. — Discussion de la constitution girondine interrompue par le 31 mai. — Constitution montagnarde. — Rapport d'Hérault-Séchelle. — Vote, proclamation et suspension de la constitution montagnarde. — Organisation du gouvernement révolutionnaire. — Terreur. — Révolution du 9 thermidor. — Robespierre et Saint-Just.

Une anarchie sanglante et l'invasion étrangère, voilà ce que l'Assemblée législative léguait à l'Assemblée formidable qui se réunit le 21 septembre 1792, et qui, par tant de crimes et par tant de prodiges, devait effrayer et étonner le monde. Mais, de même que la gauche de l'Assemblée constituante était devenue la droite de l'Assemblée législative, de même la gauche de l'Assemblée législative devenait la droite de la Convention, et il s'agissait d'abord de savoir à laquelle de ces deux fractions appartiendraient la prépondérance et le pouvoir. Or, si même en temps ordinaire, et dans l'atmosphère calme et sereine de la monarchie constitutionnelle, cette question est toujours délicate et irritante, on comprend combien elle doit l'être davantage en pleine révolution, quand nul frein légal ne contient les passions ennemies ou rivales, au milieu des agitations et des tempêtes populaires. Aussi n'est-il, à aucune époque, dans la

vie d'aucun peuple, rien de plus intéressant, de plus dramatique que l'histoire de la lutte qui commença, le 25 septembre 1792, par la dénonciation de Barbaroux contre Robespierre, et qui se termina, le 31 mai 1793, par la proscription des girondins. Dans les diverses phases de cette lutte, et dans les terribles péripéties qu'elle amena, il n'est pas toujours aisé, à travers les violences réciproques des partis, de distinguer le vrai du faux, et de savoir de quel côté, à tel moment donné, étaient la raison et le véritable intérêt du pays. Et pourtant, malgré de nombreuses et habiles tentatives pour réhabiliter les montagnards aux dépens des girondins, c'est toujours à ceux-ci que s'attachera la sympathie des honnêtes gens. Et cette préférence des honnêtes gens pour les girondins, qu'on se garde de l'attribuer uniquement à l'éclat de leur éloquence, au prestige de leur malheur. Si aucun des orateurs de la Montagne n'atteignit à la hauteur de Vergniaud, plusieurs furent les égaux de Guadet, de Gensonné, de Louvet, d'Isnard, de Pétion, et quand vint leur tour de monter à l'échafaud, le courage ne manqua pas plus aux montagnards qu'à leurs adversaires. Mais les girondins, malgré leurs fautes, avaient sur les montagnards une autre supériorité, celle d'une ferme croyance au droit individuel et d'un respect profond pour la liberté. Les girondins ne croyaient pas, comme les montagnards, que le droit de la société absorbe le droit de l'individu, et que les hommes soient des quantités abstraites dont on peut disposer à son gré, pourvu que le résultat définitif de l'opération soit conforme à la science; ils n'admettaient pas que, pour le plus grand intérêt du peuple, comme jadis pour la plus grande gloire de Dieu, tout soit permis, et qu'investies en quelque sorte d'une mission surnaturelle, certaines personnes puissent s'affranchir, dans l'accomplissement de cette mission, de toutes les règles, de toutes les lois qui forment le code moral de l'humanité. Ils savaient, au contraire, qu'une fois cette doctrine admise, il n'est pas de violence, pas d'iniquité, pas de

crime qui ne se trouvent justifiés, et que, sous un tel voile, les intérêts les plus sordides, les passions les plus basses, les penchants les plus féroces, peuvent se donner libre carrière. En un mot, comme Sieyès et les constitutionnels, les girondins reconnaissaient des limites à la puissance publique.

« La raison, d'accord avec la nature, écrivait Condorcet en no-« vembre 1792[1], ne met qu'une seule borne à l'indépendance in-« dividuelle, n'ajoute qu'une seule obligation de morale sociale « à celle de morale particulière, c'est la nécessité et l'obligation « d'obéir dans les actions qui doivent suivre une règle com-« mune, non à sa propre raison, mais à la raison collective du « plus grand nombre. Je dis à la *raison* et non à la *volonté*, car « le pouvoir de la majorité sur la minorité ne doit pas être ar-« bitraire; il ne s'étend pas jusqu'à violer le droit d'un seul in-« dividu; il ne va pas jusqu'à obliger à la soumission, lorsqu'il « contredit évidemment la raison. »

Ainsi, d'après Condorcet et les girondins, au-dessus de l'utilité, il y avait la justice; au-dessus de la souveraineté du nombre, il y avait la souveraineté de la raison, et l'iniquité, même profitable et approuvée par la majorité, ne cessait pas pour cela d'être l'iniquité. Malheureusement pour la France et pour eux-mêmes, la conduite des girondins ne fut pas toujours conforme à leur doctrine, et dans plusieurs circonstances, notamment lors du procès du roi, ils y furent déplorablement infidèles. Mais ce qu'ils faisaient par faiblesse, d'autres le faisaient par système, et, tout en déplorant leurs déviations, la France libérale voyait en eux les derniers représentants des grandes et nobles idées qui avaient produit 89. C'est pourquoi elle s'émut et s'émeut encore si profondément au récit de leur chute et de leur mort.

Au milieu de scènes si émouvantes, si tragiques, et quand la tribune était devenue un champ de bataille, où chaque jour se

[1] *De la nature des pouvoirs politiques dans une nation libre.*

livraient des combats mortels, c'est une étude bien froide et bien aride que celle de deux constitutions, dont l'une n'a jamais été terminée, l'autre jamais appliquée, et que le même oubli a emportées. Mais cette étude est nécessaire, si l'on veut suivre, à travers la Révolution, le fil des idées constitutionnelles, et se rendre compte de leurs transformations successives. On sait d'ailleurs que parmi les imitations dont l'époque actuelle pare sa stérilité, celle des constitutions de 1793 a failli avoir son jour, et qu'elle peut le retrouver. A ce titre encore, ces constitutions, sur lesquelles la plupart des historiens ont glissé fort légèrement, méritent d'être examinées. C'est à cet examen que nous allons nous appliquer, en écartant, comme nous l'avons fait précédemment, les questions accessoires et secondaires, pour nous attacher aux questions principales, à celles qui avaient ou qui ont aujourd'hui une véritable importance.

Depuis le 14 juillet 1789, beaucoup de chemin avait été fait, et c'est à peine, tant on était loin du point de départ, si l'on pouvait encore l'apercevoir. La monarchie constitutionnelle, sur le modèle de la monarchie anglaise, avait succombé, dès les premières séances de la Constituante, avec Mounier, avec Lally, avec Bergasse, sans être mise à l'épreuve. La monarchie républicaine de Thouret, de Chapelier, de Desmeuniers, de Target, de Duport, de Barnave, des Lameth, venait de périr par la force des circonstances et par ses propres imperfections. Dans l'ordre logique, il y avait encore une tentative à faire avant d'arriver à la république, celle de la monarchie élective, et Sieyès, dans sa polémique contre Thomas Payne, en juillet 1791, avait paru l'indiquer. Selon lui, la vraie supériorité, la supériorité philosophique de la monarchie sur la république, ou, pour mieux dire, sur la polyarchie, était celle du triangle sur la plate-forme, et le triangle ne supposait pas nécessairement l'hérédité. Sieyès avait même annoncé, en termes mystérieux, qu'il avait en poche une constitution où tous les problèmes étaient admirablement résolus, dans le sens du triangle,

sans le concours de l'hérédité; une constitution qui réunissait les avantages de tous les systèmes, et dont peut-être, en temps opportun, il se déciderait à faire confidence au pays. Mais, après le 10 août et le 2 septembre, la savante mécanique de Sieyès était peu en faveur, et, bien qu'il fît partie de la nouvelle Assemblée, il ne songea pas à la produire. A Paris, si ce n'est dans les départements; dans les ateliers, si ce n'est dans les salons et les boutiques, la république, en septembre 1792, paraissait la seule forme de gouvernement qui pût arrêter et fixer la Révolution. Bien que, parmi les membres de la Convention, plusieurs préférassent la monarchie, la république fut donc proclamée, dès le début, sans opposition, et par une sorte d'acclamation unanime. Pareille unanimité s'est retrouvée depuis, à une époque où l'idée monarchique paraissait plus enracinée, et ceux qui ont fait partie de l'Assemblée de 1848 n'ont pas le droit de reprocher à la Convention son premier vote.

Mais, la république proclamée, la constitution n'était pas faite, et beaucoup de questions fort graves restaient sans solution. L'Assemblée voudrait-elle créer deux pouvoirs ou un seul? S'il y en avait deux, comment seraient-ils organisés pour concourir à l'œuvre commune sans se heurter, et quelles seraient leurs relations? La république se concentrerait-elle dans un gouvernement unitaire, ou inclinerait-elle vers un fédéralisme plus ou moins mitigé? Dans un cas comme dans l'autre, quelle part ferait-on au pouvoir central et aux pouvoirs locaux? Constituerait-on un pouvoir judiciaire indépendant, ou placerait-on la justice sous la dépendance médiate ou immédiate soit du peuple, soit des pouvoirs politiques? Le suffrage serait-il universel ou restreint, direct ou indirect? Tels sont quelques-uns des points sur lesquels s'arrêtait l'attention des écrivains et des jurisconsultes de la Convention. Mais, au-dessus de ces questions, il en était une fondamentale qui les préoccupait et les divisait bien davantage, celle du gouvernement représentatif lui-même. Jean-Jacques

Rousseau s'était avisé de dire un jour, dans le *Contrat social*, « que la souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté gé- « nérale, ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui « n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par « lui-même, vu que la volonté ne se représente pas. » Il en avait conclu « que toute loi non ratifiée par le peuple en per- « sonne est nulle de plein droit, et qu'un peuple cesse d'être « libre à l'instant où il se donne des représentants. » Aux premiers temps de l'Assemblée constituante, cette doctrine n'avait pas obtenu grand crédit, bien que certains écrivains l'eussent déjà adoptée; mais, à partir du moment où l'Assemblée essaya de réprimer le désordre, la formule de Rousseau devint celle du parti démocratique presque entier, et dans ses clubs, dans ses journaux, à la tribune nationale même, ce parti répudia le gouvernement représentatif, comme incompatible avec la souveraineté populaire. Il n'est pas besoin de dire que Robespierre fut un des premiers à entrer dans cette voie, et qu'il s'y engagea plus avant que tout autre.

Enfin, en dehors de tous ces systèmes, il y avait celui que Marat soutenait publiquement et audacieusement, celui d'une grande dictature populaire, confiée à un citoyen ferme et irréprochable, avec le droit de vie et de mort. A cette époque, ce système était généralement réprouvé et flétri; mais la suite des événements a prouvé que Marat était loin d'être isolé, et qu'au fond du cœur bon nombre de ses collègues de la commune et des jacobins se rattachaient à son opinion.

Telles étaient, dans l'ordre constitutionnel, les principales questions qui divisaient la Convention, quand, le 11 octobre, elle eut à nommer son comité de constitution. Ce comité se composa de Sieyès, Thomas Payne, Brissot, Pétion, Vergniaud, Gensonné, Barrère, Danton, Condorcet, auxquels on adjoignit, en qualité de suppléants, Barbaroux, Hérault-Séchelle, Lanthenas, Jean Debry. Ainsi la grande majorité du comité appartenait au parti républicain modéré, et les chefs du parti dé-

mocratique, Robespierre notamment, n'en faisaient point partie.

Dans un comité ainsi composé, le gouvernement direct du peuple devait rencontrer bien peu de partisans. Les deux hommes éminents du comité, Sieyès et Condorcet, avaient, à plusieurs reprises, pendant le cours des trois dernières années, pris à partie la théorie de Rousseau sur la souveraineté, et démontré que, dans un pays vaste et peuplé, l'exercice de cette souveraineté ne peut avoir lieu qu'au moyen de la représentation. Brissot, dans le *Patriote français* (juin 1791), avait combattu le gouvernement direct du peuple, soutenu par Lavicomterie, et prouvé que le moyen de n'avoir ni loi ni liberté, c'était d'exiger que chaque loi fût ratifiée par les six mille assemblées primaires. L'Américain Thomas Payne, enfin, fier des nouvelles institutions de son pays, était fort loin de partager, sur ce point, les sentiments du parti démocratique. Mais ce parti était bien fort, bien bruyant, bien audacieux, et les hommes faibles commençaient à se demander s'il était possible de lutter contre le courant. Quant aux girondins, à qui certes le courage personnel ne manquait pas, ils avaient plus de foi que de science politique, et la conduite qu'ils avaient tenue récemment, les paroles qu'ils avaient prononcées, devaient nécessairement les gêner. Ainsi, dans leur lutte contre la montagne, on les avait vus souvent en appeler de la commune aux sections, des clubs de Paris au peuple des départements, et demander que les assemblées primaires, véritable souverain, prononçassent entre eux et leurs adversaires. Ce n'est pas tout : au moment même où le comité de constitution préparait son travail, la Convention jugeait Louis XVI. Or les girondins, qui désiraient le sauver sans oser l'absoudre, avaient imaginé l'appel au peuple, et cherchaient à placer cet expédient de leur faiblesse sous la protection du principe de la souveraineté populaire. Il leur était dès lors assez difficile de condamner absolument une théorie qu'ils

mettaient en pratique, et de repousser, en matière de législation, ce qu'ils demandaient en matière de jugement politique; leur position était donc fausse, et il y avait contradiction entre leur doctrine et leur politique. Or l'expérience de tous les temps prouve qu'en pareil cas la politique l'emporte presque toujours sur la doctrine.

C'est ainsi que d'un comité composé en très-grande majorité d'hommes éminents ou distingués sortit une œuvre compliquée, confuse, incohérente, une œuvre ambitieuse et puérile à la fois, impraticable d'ailleurs, et à laquelle le 31 mai rendit service en empêchant qu'elle ne fût mise à l'épreuve. Il serait aussi difficile que fastidieux d'analyser, dans toutes ses parties, cette constitution peu connue, bien que souvent citée : nous essayerons pourtant d'en faire comprendre les dispositions principales, et d'en mettre à nu le mécanisme.

Le pouvoir législatif était confié, sans partage, à une Assemblée unique, dont les membres, répartis entre les départements, au prorata de la population, étaient élus immédiatement dans les assemblées primaires, par tous les citoyens âgés de vingt et un ans et résidant depuis un an sur le territoire français.

Le pouvoir exécutif était délégué à sept ministres et à un secrétaire, élus également dans les assemblées primaires, par scrutin séparé, et renouvelés par moitié chaque année. Il y avait, en outre, trois commissaires de la trésorerie nationale, élus comme les membres du conseil exécutif.

Les administrations départementales et municipales se composaient : 1° d'un conseil administratif de dix-huit membres et d'un directoire de quatre membres dans chaque département; 2° d'une municipalité de douze membres et d'un maire dans chaque commune; 3° d'une agence secondaire dans chaque section municipale. Toutes ces administrations, uniformément électives et hiérarchiquement subordonnées les unes aux autres, étaient, en définitive, subordonnées

aux ordres et à la surveillance du conseil exécutif pour tout ce qui se rapportait à l'exécution des lois et à l'administration générale. A cet effet, dans chaque administration de département, le conseil exécutif choisissait un commissaire national parmi les membres de l'administration.

Le soin de rendre la justice était confié, en matière civile comme en matière criminelle, à des jurés et à des juges élus par les citoyens réunis en assemblées primaires. La cour de cassation était remplacée par des censeurs judiciaires, qui voyageaient de département en département, et qui procédaient également des assemblées primaires. Ce sont enfin les mêmes assemblées qui nommaient le haut jury chargé de juger les crimes de haute trahison.

Toutes ces élections se faisaient au moyen de deux scrutins, l'un seulement préparatoire et servant à former une liste de présentation, l'autre ouvert entre les candidats inscrits sur la liste de présentation, et définitif.

Pour former le premier scrutin, chaque citoyen inscrivait sur un bulletin signé un nombre de noms égal au nombre des membres à élire. A l'aide de ces bulletins, une liste de présentation, en nombre triple du nombre des membres à élire, était formée par les autorités compétentes; une fois cette liste arrêtée et publiée, chaque citoyen inscrivait sur un bulletin, non signé et divisé en deux colonnes, 1° dans la première colonne, autant de noms qu'il y avait de membres à élire; 2° dans la seconde colonne, dite supplémentaire, un nombre de noms égal au nombre de noms inscrits dans la première colonne.

Les candidats auxquels les suffrages inscrits dans la première colonne donnaient la majorité absolue étaient élus et proclamés; si ce premier recensement ne complétait pas la liste des membres à élire, on réunissait, pour former la majorité, la somme des suffrages obtenus dans les deux colonnes. Les recensements généraux avaient lieu, selon la nature de

l'élection, au chef-lieu de la section, au chef-lieu de la commune, au chef-lieu du département, au lieu de la résidence du Corps législatif.

Ainsi, dans ce système, chaque citoyen avait à élire:

1° Les membres composant le bureau de l'assemblée primaire à laquelle il appartenait;

2° Les représentants de son département;

3° Huit membres du conseil exécutif, par huit scrutins séparés, et trois commissaires de la trésorerie, par trois autres scrutins;

4° L'agent de la section municipale et ses adjoints;

5° Le conseil municipal et le maire de la commune;

6° Le conseil administratif du département;

7° Un juge de paix, des juges, des jurés, et les membres du haut jury national.

Il est bon d'ajouter que chacune de ces nominations se faisait au moyen de deux scrutins, séparés par plusieurs jours d'intervalle, et donnait lieu aux formalités les plus minutieuses et les plus compliquées.

Assurément les agriculteurs, les artisans, les ouvriers, devaient trouver dans toutes ces opérations une occupation suffisante, et il leur restait peu de temps pour se livrer aux travaux industriels et pour cultiver les champs. Pourtant ce n'était pas tout, et le comité girondin, par respect pour la souveraineté populaire, les investissait de fonctions plus délicates encore. Il n'allait pas, comme on l'a proposé depuis, jusqu'à faire mettre en délibération, dans les assemblées primaires, tous les actes de l'Assemblée législative, mais il donnait à ces assemblées le droit: 1° d'accepter ou de refuser, par un vote explicite, toute loi constitutionnelle; 2° de proposer et de voter la formation des assemblées nationales chargées de réviser la constitution; 3° de répondre, par oui ou par non, aux questions que le Corps législatif jugeait à propos de leur adresser; 4° d'exciter la surveillance des représentants du

peuple sur tous les actes de constitution, de législation ou d'administration générale, et de provoquer la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle. Et, comme un droit de censure aussi étendu ne pouvait être abandonné au libre arbitre de chaque assemblée primaire de la république, l'exercice en était réglé, d'une manière uniforme, par un mécanisme encore plus bizarre que celui des élections. Ainsi une réquisition, signée de cinquante citoyens, suffisait pour que l'assemblée primaire, dont ces citoyens faisaient partie, fût tenue de délibérer; le vote affirmatif de cette assemblée primaire suffisait pour que toutes les assemblées primaires de la même commune fussent appelées à donner leur avis; le vote favorable de la majorité de ces assemblées suffisait pour que toutes les assemblées primaires du département fussent convoquées; enfin, le vote affirmatif de la majorité des assemblées primaires d'un département suffisait pour que le Corps législatif fût obligé de délibérer sur la proposition. S'il la prenait en considération, elle était renvoyée à des commissaires chargés de préparer et de présenter un décret selon la forme ordinaire; si elle n'était pas prise en considération, le résultat nominatif du scrutin était envoyé à tous les départements. Dans ce cas, comme dans le cas précédent, la révocation du décret qui rejetait la prise en considération, ou celle de la loi faite sur le fond même de la proposition, pouvait être demandée; et, si elle l'était par la majorité des assemblées primaires de deux départements, le Corps législatif était tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la république. La question posée devant ces assemblées était alors celle de savoir s'il y avait lieu, oui ou non, de délibérer sur la révocation du décret rendu par le Corps législatif. Si la majorité se prononçait pour l'affirmative, le Corps législatif était renouvelé, et les membres qui avaient voté pour le décret ne pouvaient être réélus. Après le renouvellement, la question était remise en discussion devant la nouvelle législa-

ture, et soumise à un nouveau vote, lequel était également soumis à l'exercice du droit de censure. A toutes les questions qui leur étaient ainsi soumises, les assemblées primaires devaient répondre par oui ou par non, sans débat et sans amendement; mais on les avertissait huit jours à l'avance, et dans l'intervalle, le lieu ordinaire de leur réunion était ouvert tous les jours aux citoyens qui voulaient s'y rassembler pour discuter l'objet soumis à leur délibération.

Voilà ce que le comité girondin appelait « donner à la « France le gouvernement représentatif, sans porter atteinte « à la souveraineté du peuple, et concilier, dans une heureuse « transaction, les avantages des deux systèmes. » Il ajoutait avec satisfaction qu'en ouvrant ainsi une large voie à toutes les réclamations, on enlevait toute cause, tout prétexte aux mouvements populaires. Ces mouvements, en effet, ne pourraient plus se faire que d'une partie contre le tout, ce que n'admettaient ni la logique ni l'arithmétique.

On a vu que, dans cet étrange projet de constitution, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif procédaient directement, l'un et l'autre, du suffrage populaire, avec cette différence, que les députés étaient nommés par les citoyens d'un seul département, et les ministres par les citoyens de tous les départements réunis. Or, entre des pouvoirs qui ont absolument la même origine et le même titre, les rivalités, les conflits, sont plus fréquents encore qu'entre des pouvoirs dont l'origine et le titre sont différents. Le comité avait essayé de pourvoir à ce danger, d'abord en définissant rigoureusement les attributions de chaque pouvoir, ensuite en donnant au Corps législatif le droit d'accuser les ministres; mais il avait compris que ce droit deviendrait illusoire s'il portait uniquement sur les cas de forfaiture. Un ministre, en effet, sans se rendre coupable de trahison ou de concussion, peut, par négligence ou par incapacité, compromettre au plus haut degré les intérêts de l'État. Le comité avait donc admis que

les ministres pouvaient être accusés pour négligence, pour incapacité, et, dans ce cas, condamnés seulement à la destitution. Mais le comité avait oublié deux choses : la première, que la négligence et l'incapacité sont peu susceptibles d'une démonstration rigoureuse et telle qu'un tribunal puisse en être satisfait; la seconde, que le tribunal ou le jury national, chargé, non de statuer sur des crimes ou des délits positifs, mais d'apprécier l'intelligence et la conduite des ministres, devient, par la force des choses, le premier pouvoir de l'État.

C'en est assez pour réduire à sa juste valeur la constitution girondine ; il serait cependant injuste de ne pas reconnaître que, soit dans la déclaration des droits, soit dans la section intitulée : « Des moyens de garantir la liberté civile, » elle contenait des choses excellentes et qui font le plus grand honneur à ses auteurs. C'étaient, en général, avec une autre étiquette, en d'autres termes, les principes déjà consacrés par l'Assemblée constituante. Ainsi la liberté individuelle, la liberté religieuse, la liberté de la presse, l'inviolabilité des propriétés, l'admissibilité de tous les citoyens à tous les emplois, l'égalité devant la loi, étaient, non-seulement proclamées, mais garanties par des dispositions efficaces. Une seule innovation se faisait remarquer, la suppression de la peine de mort, *excepté en matière politique*. A son avénement, il y a huit ans, la seconde République a fait précisément le contraire, et cette différence suffit pour caractériser les deux époques.

C'est le 16 février 1793, moins d'un mois après l'exécution du roi Louis XVI, que la constitution girondine fut présentée à la Convention par le publiciste officiel du parti, par l'illustre Condorcet. Condorcet aimait sincèrement la liberté, et, comme on le sait, même dans la retraite du proscrit, même en face d'une mort violente, sa foi politique ne se démentit pas un instant; mais, d'un esprit plutôt exact que profond, d'un caractère plutôt modéré que ferme, Condorcet ne trouvait ni dans son esprit ni dans son caractère la force nécessaire pour ré-

sister au courant des opinions et des événements. On l'avait donc vu changer plusieurs fois, non peut-être d'opinion au fond, mais de parti ; en 1788, écrire une brochure pour prouver qu'il s'agissait seulement d'améliorer l'ancienne constitution de la France, et que la séparation des ordres devait être soigneusement maintenue ; en 1789 et 1790, travailler à l'établissement d'une monarchie constitutionnelle et fonder, avec le duc de la Rochefoucauld et ses amis, le club de 1789 en opposition au club des Jacobins ; en juin 1791, enfin, s'unir à Brissot pour publier des écrits républicains et pour répudier la monarchie. Depuis ce moment, la forme républicaine avait toutes ses sympathies, et, en acceptant une tâche devant laquelle Sieyès eût certainement reculé, celle de présenter et d'expliquer le nouveau plan de constitution, nul doute qu'il ne crût honorer son nom et s'assurer une place, dans les fastes de l'histoire, parmi les grands législateurs.

Ce n'est donc point sans complaisance et sans orgueil que Condorcet, au début de son rapport, énumère les obstacles qui s'opposent à l'établissement d'une bonne constitution, d'une constitution faite à la fois pour les temps révolutionnaires et pour les temps paisibles, d'une constitution qui laisse subsister, dans toute leur étendue, et la souveraineté du peuple, et l'égalité entre les citoyens, et l'exercice de la liberté naturelle. Ces obstacles sont grands, sans doute, mais le comité les a vaincus en combinant avec art les mérites du système purement représentatif et ceux du système démocratique; il les a vaincus aussi en supprimant radicalement toute hérédité politique, tous priviléges, et même toute délégation du pouvoir à long terme. On a cru longtemps que l'unité, l'activité, la force du gouvernement, sont attachées à ces dangereuses institutions : c'était une erreur. La volonté ferme du peuple d'obéir à la loi, voilà ce qui constitue réellement la force d'une autorité légitime, et cette force ne saurait manquer à la nouvelle constitution.

On voit tout de suite, par ces réflexions préliminaires, à

quel point de vue s'était placé le comité, et pour quel peuple imaginaire il avait écrit son plan de constitution. Après avoir ainsi indiqué la pensée fondamentale de son œuvre, Condorcet s'efforçait d'en justifier les dispositions principales et d'en expliquer le mécanisme. Il établissait, d'abord, que l'unité de la France ne pouvait être brisée au profit d'un système fédératif qui l'affaiblirait sans la rendre plus libre, et que, par conséquent, la République devait être une et indivisible. Mais ici se présentait la question de savoir comment seraient organisés les pouvoirs que le peuple consentait à déléguer. « Deux opinions, disait en substance Condorcet, divisent les publicistes ; les uns veulent une action unique qui, réglée et limitée par la loi, donne le mouvement au système social ; d'autres veulent que des principes d'action, indépendants entre eux, se fassent équilibre, et se servent mutuellement de régulateur et de frein. Mais que devient la liberté publique, si ces pouvoirs, au lieu de se combattre, se réunissent contre elle ? Que devient la tranquillité générale, s'ils luttent l'un contre l'autre, et que la masse des citoyens se partage entre eux ? Un tel système est trop compliqué, et ne peut se soutenir que par l'intrigue et la corruption. Les constitutions fondées sur l'équilibre des pouvoirs supposent, d'ailleurs, l'existence de deux partis, et *un des premiers besoins de la République française est de n'en connaître aucun.* »

Cela se disait en février 1793, six mois après le 10 août, cinq mois après le 2 septembre, un mois après le 21 janvier, quand dix partis déchiraient la France et n'aspiraient qu'à s'envoyer les uns les autres à l'échafaud !

L'établissement d'une Assemblée unique ainsi justifié, Condorcet ne niait pas que le despotisme ou les erreurs de cette Assemblée ne fussent à craindre ; mais. contre son despotisme, on avait les fréquentes élections et le droit de censure conféré aux assemblées primaires. Quant aux erreurs auxquelles une Assemblée nombreuse peut être soudainement entraînée, le

comité avait examiné trois moyens d'y remédier : la division de l'Assemblée en deux sections, délibérant séparément, mais se réunissant pour le vote; la création d'un corps séparé, chargé d'examiner les décisions de l'Assemblée et de provoquer, au besoin, une nouvelle délibération ; enfin, un règlement qui, par des lenteurs sagement calculées, mît l'Assemblée à l'abri de tout entraînement. De ces trois moyens, le dernier avait été préféré.

Dans un écrit contre les deux Chambres, publié deux ans auparavant, et où toute la science politique était réduite à l'art de calculer les probabilités, Condorcet avait proposé un quatrième moyen, celui d'établir divers degrés de pluralité, suivant la nature et l'importance des lois. Ainsi, pour toute loi tendant à étendre les droits des citoyens, la simple majorité suffisait; pour toute loi tendant à les restreindre, la majorité des trois cinquièmes ou des deux tiers était nécessaire ; absolument comme dans les procès criminels, où l'on exige une majorité plus considérable pour condamner que pour absoudre. Condorcet négligeait de dire par qui et comment se ferait la distinction.

C'est aussi par le calcul des probabilités que Condorcet expliquait et justifiait le système électoral du comité. Point d'hésitation sur la première question, sur celle de savoir à qui devait appartenir l'exercice des droits politiques. Ces droits devaient appartenir, sans condition, sans réserve, à tout homme, âgé de vingt et un ans, qui se serait fait inscrire sur le tableau civique d'une assemblée primaire, et qui aurait résidé un an sur le territoire de la République. En 1790, ainsi que nous l'avons dit, Condorcet avait établi que le principe de l'égalité politique exigeait que les femmes fussent investies du droit de suffrage, aussi bien que les hommes ; mais on craignait que cette conséquence du principe ne nuisît au principe lui-même, et on la passait sous silence. Pour que la volonté du peuple se manifestât réellement, il ne suffisait pas, d'ailleurs, selon le comité, que le suffrage fût universel, il fallait encore

que l'élection fût immédiate. Sous le système incohérent et servile du royalisme limité, les corps électoraux pouvaient servir de point d'appui, soit à la royauté contre les représentants du peuple, soit aux représentants du peuple contre la royauté, si elle prétendait usurper; sous la République, ils ne pouvaient exercer leur influence que contre l'Assemblée nationale. De là, dans l'intérêt de l'ordre, comme dans l'intérêt de la liberté, la nécessité d'appeler le peuple à choisir directement les fonctionnaires publics de tout rang, aussi bien que les représentants.

Le droit électoral et le mode de l'élection ainsi fixés, il restait à déterminer dans quelle forme on devait procéder. En sa qualité de mathématicien, Condorcet s'était fort occupé de cette question, et il l'avait traitée spécialement et longuement dans une brochure. Toute la difficulté, selon lui, consistait à combiner trois probabilités : la probabilité que le vœu des électeurs fût conforme à leur opinion; la probabilité que le résultat de l'élection fût conforme au vœu de la pluralité des électeurs; la probabilité, enfin, que la volonté collective, ainsi exprimée, fût conforme à la vérité et à la raison. Mais, au lieu de demander la solution de ces problèmes au libre concert des opinions éclairées par la discussion, à certaines garanties d'indépendance et de capacité, au contrôle réciproque de deux ou trois pouvoirs d'origine et de composition différentes, il la demandait à de pures combinaisons de chiffres, à des combinaisons tellement compliquées, qu'un mathématicien pouvait seul les comprendre. Si, par exemple, il y avait quatre députés à nommer, il imposait à chaque électeur l'obligation d'écrire sur son bulletin vingt-quatre noms, selon l'ordre de ses préférences, et c'est en raison composée du nombre des voix et du rang obtenu par chaque candidat, qu'il arrivait, par une longue opération, à extraire et à déterminer le résultat de l'élection. A côté d'un tel système, le système à deux colonnes du comité était fort simple, et c'est faute de mieux que Condorcet s'en contentait.

Entre le Corps législatif qui fait la loi et les citoyens qui doivent lui obéir, il y a ceux qui sont chargés de la faire exécuter, les fonctionnaires publics. Or, à la tête de ces fonctionnaires, on pouvait, selon Condorcet, placer un chef unique auquel tout aboutirait, ou un conseil chargé, non de vouloir, mais de veiller. Un chef unique ressemblait trop à un roi. Mieux valait donc un conseil d'agents égaux, et investis chacun d'une attribution spéciale, délibérant en commun, et essentiellement subordonnés au Corps législatif dont il serait l'œil et la main. Mais, ajoutait Condorcet, « si les membres du conseil sont les « agents du pouvoir législatif, ils n'en doivent pas être les « créatures; » et il concluait de là qu'ils devaient être nommés par le peuple, le Corps législatif conservant seulement le droit de les accuser.

Des pouvoirs politiques le rapporteur passait aux pouvoirs locaux, et démontrait la nécessité de maintenir, à peu de chose près, la division du territoire et l'organisation administrative, telles que l'Assemblée constituante les avait établies. Puis venait l'organisation judiciaire, dont il proposait la réforme complète, en se rapprochant beaucoup des idées antérieurement émises par Duport. Condorcet terminait enfin son rapport par de très-sages conseils aux citoyens, sur la nécessité de respecter scrupuleusement la loi même imparfaite, et de s'élever, dans les choses qu'ils étaient appelés à faire, au-dessus des préventions, des défiances, des haines de parti. Si d'autres conseils prévalaient, c'en était fait, pour la France, de tout bonheur, de tout repos, de toute liberté. N'y avait-il pas, dans ces dernières paroles de Condorcet, le pressentiment des événements qui allaient suivre, et une protestation implicite contre la confiance imprévoyante qui éclatait à chaque ligne de la nouvelle constitution?

Quoi qu'il en soit, si une telle constitution devait être blâmée, il ne semblait pas que ce fût par le parti démocratique, dont elle empruntait, à peu de chose près, les principes et les pro-

cédés. Elle le fut pourtant, non-seulement dans les journaux démagogiques, mais au club des Jacobins, qui la dénonça comme une œuvre liberticide. Antoine, Couthon, Thuriot, Bourdon de l'Oise, déclarèrent, sans contradiction, que le plan perfide et atroce de Condorcet n'avait d'autre but que de constituer une oligarchie monstrueuse, et que tous les patriotes devaient s'entendre pour en faire justice. Collot-d'Herbois affirma que la constitution girondine laissait subsister l'ancien régime sous un nom différent, qu'elle maintenait tous les abus, et qu'elle mettait partout le peuple en suspicion. Hassenfratz soutint qu'une constitution devait se borner à donner au peuple le moyen de nommer ses députés, et de les chasser; il soutint, en outre, que la souveraineté du peuple exigeait absolument que l'on fît cesser l'aristocratie des hommes et la dépendance des femmes. Marat, qui se piquait d'être, avant tout, un homme pratique, attaqua la constitution par un autre côté; il déclara que c'était un fatras indigeste, un assemblage de petits articles réglementaires sans liaison et sans utilité, un chef-d'œuvre de ridicule et de puérilité; il s'en prit surtout à l'organisation des assemblées primaires, que l'on mettait sans cesse en mouvement pour la moindre chose, sans laisser aux citoyens d'autre occupation que celle de s'assembler et de délibérer : « Qui croirait, dit-il, que, pour proposer une nouvelle « loi, ou en faire révoquer une ancienne, on tient cinq mil-« lions d'hommes sur pied pendant six semaines? c'est un « trait de folie qui mérite aux législateurs constitutifs une « place aux Petites-Maisons, avec d'autant plus de justice, qu'ils « ne permettent pas à leurs collègues de se tromper; car ils « excluent du sénat, pour une session entière, tout membre « qui aurait voté pour un décret qui serait rappelé[1]. » Bien qu'elles vinssent de Marat, ces observations ne manquaient pas de justesse. Il était seulement ridicule d'en conclure que

[1] *Journal de la République*, n° 126.

Condorcet et ses amis conspiraient odieusement contre la République, et qu'ils avaient formé l'abominable dessein de fatiguer la nation et de la jeter dans le découragement.

En définitive, le club des Jacobins décida qu'un comité, choisi dans son sein, rédigerait un autre projet de constitution, et désigna, comme membres de ce comité, Jean-Bon-Saint-André, Robert, Bentabolle, Thuriot, Robespierre, Billaud-Varenne, Antoine, Saint-Just, Dubois-Crancé, Collot-d'Herbois, Anacharsis Clootz et Couthon. C'est à l'aide du travail préparatoire de ce comité que la constitution dite de l'an II put être si promptement votée après le 31 mai.

A la Convention même, le projet avait peu de succès; et, dès le 20 février, une scène curieuse témoigna de l'esprit qui animait l'Assemblée. Sieyès, au sein du comité, avait reproduit son projet favori de 1791, celui d'une division du Corps législatif en deux sections, non pour le vote, mais pour la délibération, et, bien que ce projet eût été rejeté, il figurait, à titre de variante, dans le texte imprimé de la constitution. Un tel excès d'audace émut la Montagne, et peu s'en fallut qu'Amar ne demandât, contre le comité tout entier, un décret d'accusation. En vain, répondit-on, d'une part, que le système de la division en deux sections était un système honnête et qui différait essentiellement de l'horrible système des deux Chambres ; d'autre part, que ce système était seulement indiqué à titre de variante : ces excuses ne désarmèrent point le patriotisme de la Montagne, et il fut déclaré que la variante en question était un attentat contre l'unité et l'indivisibilité de la république. Barrère, qui, sans s'en douter, s'était rendu complice de cet attentat, vint aussitôt s'en excuser, en proposant d'effacer la variante, et la proposition fut adoptée.

Cependant, dans cette république, où, selon Condorcet, l'union la plus fraternelle devait régner, les divisions s'aggravaient chaque jour, et la situation devenait de plus en plus critique. Les girondins, qui, au début, avaient une majorité

incontestable, la laissaient échapper par leur faute, plus encore que par la force des choses. Quand ils avaient fait retentir la tribune d'une philippique véhémente contre Robespierre, contre les agitateurs, contre la commune, ils s'asseyaient satisfaits, au bruit de leurs propres applaudissements, et célébraient entre eux les triomphes de leur éloquence; mais, malgré des avis réitérés et pressants, ils ne s'occupaient ni de reprendre les pouvoirs follement confiés à la commune, ni d'imposer silence aux agitateurs, ni d'ôter à Robespierre les forces dont il disposait. Loin de là, la commune, en vertu de décrets qu'on n'osait pas révoquer, continuait à disposer seule de la force publique et à lancer des mandats d'arrêt; les agitateurs, soit aux Jacobins, soit aux Cordeliers, soit à l'Évêché, prêchaient impunément l'insurrection et le meurtre; Robespierre enfin, entouré de quelques amis dévoués, tenait les fils de tous les mouvements populaires et les dirigeait à son gré. Tel était le découragement général, que les sections étaient presque désertes, et que, sur plus de cent cinquante mille citoyens inscrits, dix à quinze mille seulement prenaient part aux élections les plus importantes. C'est ainsi qu'au mois de décembre 1792 le candidat girondin Chambon avait été nommé maire par sept mille trois cent cinquante-huit voix contre trois mille neuf cent six données à Lhuilier; et qu'en février 1793, après la démission de Chambon, le candidat montagnard Pache l'avait emporté sur ses divers concurrents par onze mille huit cent quatre-vingt-une voix contre trois mille sept cent dix. Dans certaines sections, composées de trois à quatre mille citoyens, vingt-cinq formaient quelquefois l'assemblée, et rarement on en comptait plus de soixante. Robespierre et Roland, Chabot et Gorsas, tous signalaient et déploraient cette indifférence. Les girondins pourtant ne faisaient rien, soit pour enlever aux sections la faculté de délibérer en si petit nombre, soit pour s'en rendre maîtres au moyen des partisans nombreux dont ils pouvaient disposer dans Paris.

Ce fut bien pis encore après le procès et l'exécution du roi Louis XVI. Ce jour-là, par un coupable calcul ou par une honteuse lâcheté, les girondins avaient manqué non-seulement à leur devoir, mais à leur intérêt, et déserté, trahi les opinions modérées sur lesquelles ils avaient si grand besoin de s'appuyer. Abandonnées par eux, ces opinions avaient encore réuni trois cent trente-quatre voix contre trois cent quatre-vingt-sept, et elles étaient en droit de dire que leur défaite était l'œuvre de leurs chefs naturels. A dater de ce jour funeste, la confiance devait s'éloigner d'un parti si peu prévoyant, si peu conséquent, si peu énergique. Quand arriva, au mois de mars, la nouvelle de nos premiers revers en Belgique, les girondins n'étaient donc plus en mesure de défendre efficacement contre leurs adversaires la cause de la justice et de l'humanité. Leur conscience se souleva pourtant contre l'abominable loi proposée par Robert Lindet et défendue par Danton, qui instituait les tribunaux révolutionnaires, et ils parvinrent à y introduire quelques modifications, quelques adoucissements; mais c'est à peine s'ils osèrent en contester le principe; c'est à peine aussi s'ils osèrent s'opposer aux visites domiciliaires et au désarmement des suspects, bien que ces odieuses mesures s'accomplissent par les mains de la commune de Paris, de cette commune que les girondins dénonçaient chaque jour comme un foyer d'insurrection, comme un atelier permanent de désordre et de meurtre. En votant la mort du roi, sans la croire juste, les girondins s'étaient tués moralement, et la commune avait sur eux l'avantage d'une conduite plus hardie et plus logique.

Le ministre de l'intérieur du 10 août, Roland, et celui du 21 janvier, Garat, comprenaient ce que l'inaction des girondins avait d'insensé, et ne cessaient de leur donner des avertissements inutiles : Abandonnez la lutte, leur disaient-ils, ou servez-vous de la majorité pour enlever à vos ennemis les armes dont ils se servent contre vous; pour cela, vous avez

deux moyens : transférer aux ministres les pouvoirs de la commune, ou vous en emparer vous-mêmes et les exercer par l'intermédiaire d'un comité. Mais les girondins, dès les premières séances de la Convention, avaient fait décider contre les montagnards que, conformément aux décrets de la Constituante et de la Législative, les ministres ne pourraient être pris parmi les membres de l'Assemblée ; et, surtout après la retraite de Roland, ils avaient peu de confiance dans les ministres. Le premier moyen n'était donc point de leur goût. Le second leur convenait mieux ; et quand, le 25 mars, après l'échec de la première insurrection dirigée contre eux, on les vit entrer en majorité dans le comité de défense générale, nouvellement créé, on put croire que les conseils de Roland et de Garat allaient enfin être suivis. Mais ce comité de vingt-cinq membres, dont les chefs montagnards faisaient partie avec les chefs girondins, qui délibérait portes ouvertes et qui formait une véritable assemblée, n'avait rien de ce qui constitue un comité de gouvernement. Aussi, le 7 avril, au moment de la défection de Dumouriez, dut-il se retirer et faire place à un autre comité de neuf membres seulement, délibérant en secret, chargé de surveiller et d'accélérer l'action du conseil exécutif provisoire, pouvant suspendre les arrêtés de ce conseil, s'il les jugeait contraires à l'intérêt national, autorisé enfin à prendre, dans les circonstances urgentes, toutes mesures de défense extérieure et intérieure, à la seule condition de faire, chaque semaine, un rapport général à la Convention. Ce comité qui, pendant plus d'une année, devait être le gouvernement tout entier, reçut le nom significatif de Comité de salut public, et si les girondins en avaient été maîtres, peut-être leur destinée eût-elle changé ; mais, quand il fut nommé, ils avaient perdu la majorité, et pas un d'entre eux n'en fit partie.

Entre le 16 février, jour où Condorcet déposa son rapport, et le 17 avril, jour où, après bien des délais, la discussion fut

ouverte, la situation des girondins avait donc notablement changé, et le gouvernement révolutionnaire était inauguré. Ce débat avait d'ailleurs été précédé, aux Jacobins, d'un autre débat, où Robespierre avait opposé sa déclaration des droits à celle de Condorcet. A travers la phraséologie lourde et prétentieuse de l'époque et de l'homme, on remarque dans cette déclaration, devenue célèbre de nos jours, quelques articles fort significatifs; ceux-ci, par exemple :

« La propriété est le droit qu'a chaque citoyen de jouir de la portion de bien qui lui est garantie par la loi;

« La société est obligée de pourvoir à la subsistance de tous ses membres, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler;

« La société doit faire en sorte que ceux qui vivent de leur travail puissent assister aux assemblées du peuple, sans compromettre leur existence et celle de leur famille;

« Tous délits des mandataires du peuple doivent être sévèrement punis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens;

« Les rois, les aristocrates, les tyrans, quels qu'ils soient, sont des esclaves révoltés contre le souverain de la terre qui est le genre humain, et contre le législateur suprême qui est la nature. »

Le dernier article est simplement ridicule. MM. Proudhon, Louis Blanc, ont eu peu d'efforts à faire pour découvrir dans les autres la négation du droit de propriété, le droit au travail, l'impôt progressif, et la plupart des principes du socialisme.

La déclaration de Robespierre fut fort applaudie aux Jacobins, et on l'adopta, sans autre opposition que celle de Boissel, qui en proposa une autre. Celle-ci commençait par l'article suivant :

« Les droits naturels des sans-culottes consistent dans la

faculté de se reproduire, de s'habiller et de se nourrir. »

Il est inutile de dire que cette déclaration fit rire à peu près tout le monde, et qu'elle ne fut appuyée par personne.

Bien qu'adoptée par les jacobins, la déclaration de Robespierre rencontra sans doute quelques objections parmi ses amis, car il n'osa pas la reproduire tout entière à la tribune de la Convention. Après avoir critiqué amèrement la déclaration de Condorcet, faite, selon lui, non pour les hommes, mais pour les riches, pour les accapareurs, pour les agioteurs, pour les tyrans, il proposa bien l'article de sa déclaration qui définissait et limitait le droit de propriété, mais il n'y joignit pas celui qui imposait à la société le devoir absolu de donner la subsistance à tous ses membres; quant au dernier article, il le maintint dans l'intérêt de la fraternité universelle.

Nous fatiguerions inutilement l'attention de nos lecteurs si nous nous arrêtions à tous les incidents du débat, qui, ouvert, le 17 avril, se traîna pendant plus d'un mois, au milieu des plus graves événements, sous le coup des plus vives préoccupations, et qui ne se termina que la veille même du 31 mai. Néanmoins, parmi les discours prononcés dans ce débat, il en est plusieurs qui méritent d'être brièvement analysés, parce qu'on y saisit mieux qu'ailleurs la pensée des partis et des hommes de cette étrange époque. Tels sont, sans contredit, les discours que Saint-Just prononça dans les séances du 23 avril, du 15 et du 23 mai. Ce n'est point sans fatigue, sans effort, sans ennui, que l'on parvient à lire ces discours du commencement à la fin. Pour arriver à la pensée véritable de Saint-Just, il faut, en effet, passer par tous les détours, par toutes les obscurités d'un verbiage qui vise sans cesse à la profondeur, et qui presque toujours aboutit au lieu commun; il faut subir une suite de maximes prétentieuses, décousues, et dont l'esprit peut à peine saisir l'enchaînement; une suite de maximes dont voici quelques échantillons :

« Le peuple français doit être régi sans faiblesse ; il doit l'être aussi sans contrainte ;

« Les lois ne repoussent que le mal ; l'innocence et la vertu sont indépendantes sur la terre ;

« Le gouvernement est plutôt un ressort d'harmonie que d'autorité ; »

Il faut enfin se résigner à des contradictions d'autant plus choquantes, que le ton de l'orateur est toujours un ton d'oracle. Mais, quand Saint-Just sortit du nuage de ses doctrines propres pour s'en prendre à la constitution girondine, une idée apparut qui, peu de temps après, trouva sa formule dans la constitution montagnarde, et qui n'est point sans force et sans vérité. « Dans la constitution qu'on vous propose, dit Saint-Just, je vois une représentation fédérative qui fait les lois, un conseil représentatif qui les exécute. Le corps qui fait les lois, se composant de quatre-vingt-cinq représentations particulières, est, en réalité, un congrès ; le conseil qui exécute les lois, étant nommé par la totalité des citoyens, est, au contraire, le vrai représentant du peuple, et peut impunément aspirer à la tyrannie. » Après avoir ainsi prouvé que le comité avait agi en sens inverse de son intention, Saint-Just établissait qu'un conseil exécutif et des ministres étaient deux choses hétérogènes, et qui ne pouvaient point être confondues ; que le pouvoir devait être divisé si l'on voulait que la liberté régnât ; enfin, que la royauté n'était point dans le gouvernement d'un seul, mais dans toute puissance appelée à délibérer et à gouverner à la fois. « Le conseil des ministres, ajoutait-il, est nommé par la république entière ; la représentation nationale est formée par département : n'aurait-il pas été plus naturel que la représentation, gardienne de l'unité de l'État et dépositaire suprême des lois, fût élue par le peuple en corps et le conseil de toute autre manière ? »

En conséquence, Saint-Just proposait un nouveau projet de constitution dont les dispositions fondamentales étaient celles-ci :

Une Assemblée nationale, seule représentative, élue, non par les départements, mais par l'universalité des citoyens, dont les votes étaient recensés en commun;

Un conseil exécutif et des ministres, simples mandataires de la nation, et placés sous les ordres de l'Assemblée nationale, élus, non par les assemblées primaires, mais par des assemblées secondaires, de manière à détruire en eux tout caractère de représentation;

Pour l'élection de l'Assemblée nationale, composée de trois cent quarante et un membres, chaque citoyen portant un nom sur son bulletin, et les trois cent quarante et un citoyens qui obtenaient la majorité relative, proclamés représentants;

Pour l'élection du conseil exécutif, composé d'un membre par département, des assemblées secondaires, élues par les assemblées primaires, à raison d'un électeur par deux cents votants;

Le conseil exécutif, délibérant publiquement et à haute voix, comme l'Assemblée nationale, et pouvant, si un décret de l'Assemblée nationale paraissait contraire au texte de la déclaration des droits, renvoyer ce décret au peuple;

Les lois constitutionnelles nécessairement soumises à la sanction du peuple, et les communes toujours maîtresses d'émettre leur vœu, soit sur une loi, soit sur un décret, soit sur un membre du conseil ou de l'Assemblée nationale; si ce vœu était celui de la majorité, l'Assemblée forcée d'y obtempérer;

Les divisions de l'État réglées, non en raison du territoire, mais en raison de la population, et les directoires attribués à ces divisions élus, comme le conseil exécutif et les ministres, par les assemblées secondaires.

A ce plan, qui, certes, ne manquait ni d'enchaînement ni de vigueur, Saint-Just avait joint un second titre, qui constituait, en quelque sorte, la portion morale de sa constitution. C'est dans cette seconde partie, louée par Vergniaud, que se trou-

vait le chapitre, souvent cité, des troubles publics. En voici textuellement les premiers articles :

« Article I[er]. Les communes éliront, tous les deux ans, lors du renouvellement des législatures, six vieillards, recommandables par leurs vertus, dont les fonctions seront d'apaiser les séditions.

« Art. II. Ces vieillards sont décorés d'une écharpe tricolore et d'un panache blanc; lorsqu'ils paraissent revêtus de leurs attributs, le peuple garde le silence et arrête quiconque poursuivrait le tumulte. Le peuple prend les vieillards pour arbitres.

« Art. III. Si le trouble continue, les vieillards annoncent le deuil de la loi. Ceux qui insultent un vieillard sont réputés méchants et sont déchus de la qualité de citoyen. »

D'autres articles du même titre étaient plus sérieux; celui, par exemple, qui déclarait que la loi n'avait d'effet rétroactif que contre les traîtres à la patrie.

Le 15 mai, en répondant à Salles, Saint-Just précisa et développa sa pensée sur la division du territoire : « Sous la monarchie, dit-il, la division est et doit être dans le territoire; sous la république, elle est et doit être dans la population. Il ne doit point y avoir quatre-vingt-cinq départements territoriaux; il doit y avoir quatre-vingt-cinq tribus qui habitent certaines portions du territoire : ainsi seulement l'unité peut être maintenue. — Reste à savoir, ajoutait-il, si cette unité n'a pas pour conséquence une autre unité, celle du suffrage. » Saint-Just revenait ainsi à son idée de faire nommer la représentation nationale par un scrutin unique. Il ne se demandait pas si cette idée était praticable; si, notamment le système qu'il avait proposé, celui de faire porter un seul nom sur chaque bulletin, et de considérer comme représentants de la France entière les trois cent quarante et un citoyens qui auraient ainsi obtenu la majorité relative, n'était pas un système radicalement faux et qui devait produire les résultats les plus absurdes. Le

principe abstrait lui paraissait vrai, et l'absurdité des conséquences ne pouvait l'arrêter.

Après Saint-Just vint Robespierre, qui, dans la forme extérieure de son style, cherchait à imiter Jean-Jacques Rousseau, comme Saint-Just cherchait à imiter Montesquieu; mais, quand on a lu son discours, véritable déluge de lieux communs, sur les vertus du peuple et les crimes des gouvernements, on cherche encore quel était alors le plan constitutionnel de Robespierre. Son idée dominante, celle qu'il reproduisait sans cesse à la tribune de la Convention, comme à celle des Jacobins, dans ses discours comme dans ses écrits, c'est que l'homme, né pour le bonheur et la liberté, est partout esclave et malheureux, non par sa faute, mais par celle des gouvernements. « Donner au gouvernement la force nécessaire pour « que les citoyens respectent toujours les droits des citoyens, « et faire en sorte que le gouvernement ne puisse jamais les « violer lui-même : voilà les deux problèmes à résoudre ; le « premier est facile, le second presque insoluble. »

Après avoir ainsi énoncé son principe, Robespierre établissait que, dans toutes les constitutions connues, l'intérêt du peuple avait été sacrifié à l'intérêt de l'homme en place, et qu'il fallait faire précisément le contraire. Pour cela, il suffisait de se rappeler que le peuple est toujours bon et ses délégués toujours corruptibles; donc c'était seulement dans la vertu et la souveraineté du peuple qu'on pouvait trouver un préservatif contre les vices et le despotisme des gouvernements. Jusqu'ici, on n'avait inventé que deux moyens pour diminuer la puissance des magistrats, l'équilibre et le tribunat; le premier de ces moyens paraissait absurde à Robespierre, et le second dangereux. « Il n'y a, disait-il, qu'un « tribun du peuple que je puisse avouer, c'est le peuple lui-« même rassemblé dans les sections. »

En conséquence, Robespierre voulait que tous les actes du gouvernement fussent contrôlés par le peuple réuni dans les

sections; mais il ne s'expliquait pas clairement sur la question de savoir si ce contrôle devait avoir lieu directement ou indirectement, par un vote sur les choses, ou par un vote sur les hommes; il reconnaissait, d'ailleurs, que l'appel au peuple ne pouvait pas se renouveler tous les jours, et il proposait de réduire la puissance des magistrats à de justes bornes,

1° En abrégeant la durée de leur pouvoir;

2° En défendant que l'on pût exercer en même temps plusieurs magistratures;

3° En séparant soigneusement la législation et l'exécution;

4° En distinguant le plus possible les diverses branches d'exécution et en les confiant à des mains différentes;

5° En ne permettant pas aux fonctionnaires publics de paraître ni de voter dans les assemblées populaires;

6° En éloignant de leurs mains le trésor public, et en laissant dans les départements, sous la main du peuple, la portion des tributs qui n'a pas besoin d'être centralisée.

« Mais, ajoutait-il, il existe un moyen général et non moins « salutaire de diminuer la puissance des gouvernements au « profit de la liberté et du bonheur du peuple; il consiste dans « l'application de cette maxime énoncée dans la déclaration « des droits que je vous propose : *La loi ne peut défendre que « ce qui est nuisible à la société; elle ne peut ordonner que ce « qui lui est utile*... Fuyez la manie ancienne des gouverne- « ments, de vouloir trop gouverner; laissez aux individus, « laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit pas à « autrui; laissez aux communes le droit de régler elles-mêmes « leurs propres affaires, en tout ce qui ne tient pas à l'admi- « nistration générale de la République; en un mot, rendez à la « liberté individuelle tout ce qui n'appartient pas naturelle- « ment à l'autorité publique, et vous aurez d'autant moins « laissé de prise à l'ambition et à l'arbitraire. »

Le montagnard Levasseur remarque avec raison, dans ses Mémoires, que ce passage est fort libéral, et qu'il aurait pu

être écrit, en 1829, par les rédacteurs du *Globe*. Ce que Levasseur n'explique pas, c'est comment il a été écrit, à la veille du 31 mai, par le sombre dictateur qui devait, peu de jours après, confisquer toute liberté, et faire peser sur la France entière le joug de la terreur.

Robespierre déclarait, d'ailleurs, que toutes les précautions seraient vaines si l'on ne soumettait les fonctionnaires publics à une responsabilité imposante, d'abord par une vaste publicité, ensuite par des peines sévères. « Un peuple dont les « mandataires ne doivent compte à personne, disait-il, n'a pas « de constitution. » Il demandait donc :

1° Que tous les fonctionnaires publics, nommés par le peuple, pussent être révoqués par lui ;

2° Que les membres de l'agence exécutive, quelle qu'elle fût, rendissent compte de leur gestion au Corps législatif, et que celui-ci eût le droit de les accuser devant un tribunal populaire ;

3° Que les membres du Corps législatif pussent eux-mêmes être traduits devant ce tribunal, non pour leurs opinions, mais pour leurs actes, sur la poursuite du ministère public ;

4° Que, dans tous les cas, les membres de la législature, les ministres et les membres du tribunal populaire fussent, à l'expiration de leurs fonctions, soumis au jugement du peuple qui, en les déclarant déchus de sa confiance, pourrait les rendre incapables de remplir aucune fonction publique.

Il est inutile de dire qu'en matière d'élection Robespierre adoptait le suffrage universel et le vote direct ; mais il n'admettait pas, avec Saint-Just, que l'on pût faire concourir toutes les portions de la République à la nomination de chaque mandataire ; il craignait que ce ne fût là abandonner la première notion du bon sens et de la liberté pour poursuivre de vaines abstractions métaphysiques. Que les citoyens votassent librement, que la patrie indemnisât l'homme qui vit de son travail, lorsqu'il assistait aux assemblées publiques ; que l'on délibérât

à haute voix, et qu'aucune autorité publique ne pût intervenir, et le problème électoral lui paraissait résolu.

Dans ce discours, curieux à beaucoup d'égards, il y avait plutôt des vues générales qu'un plan arrêté; et, malgré certaines contradictions, l'idée libérale y dominait. On peut en conclure que Robespierre, encore incertain sur l'issue de la lutte qui se préparait entre la Montagne et la Gironde, hésitait sur la voie qu'il devait prendre, et se préparait un refuge en cas de défaite.

Faut-il parler de l'orateur du genre humain, Anacharsis Clootz, qui, dans son jargon mystique et burlesque, développa longuement son plan de République universelle? Après avoir démontré à sa manière que le genre humain est Dieu, et que, par conséquent, sa souveraineté est une, indivisible, immuable, imprescriptible, inaliénable, impérissable, illimitée, sans bornes, absolue, toute-puissante, il proposa de supprimer le nom de Français, qui n'avait, selon lui, aucune signification, et d'y substituer celui de Germain, qui veut dire frère. Une fois cela fait, la République du genre humain était constituée, et la guerre impossible, « vu qu'il n'y a point de pont de commu-« nication entre la terre et les autres planètes. » La constitution d'Anacharsis Clootz se réduisait, d'ailleurs, à trois articles :

« Article Ier. Il n'y a pas d'autre souverain que le genre humain ;

« Art. II. Tout individu, toute commune qui reconnaîtra ce principe lumineux et immuable sera, de droit, reçue dans notre association fraternelle, dans la république des hommes, des Germains, des universels ;

« Art. III. A défaut de contiguïté ou de communication maritime, on attendra la propagation de la vérité pour admettre les communes, les enclaves lointaines. »

Avant 1848, la génération nouvelle devait s'étonner que de pareilles folies eussent été débitées gravement, devant une assemblée délibérante, sans qu'un éclat de rire universel en eût

fait prompte justice. En consultant des souvenirs encore récents, la génération nouvelle ne peut plus s'étonner de rien et doit se montrer indulgente.

Aux théories des chefs de la Montagne il serait bon d'opposer celles des chefs de la Gironde; mais les chefs de la Gironde, dont en ce moment la liberté et la vie étaient sans cesse menacées, prirent peu de part à la discussion. Ils avaient, d'ailleurs, exprimé leur pensée par l'organe de Condorcet, et, à l'inverse des montagnards, qui voulaient faire durer le débat, les girondins voulaient l'abréger, afin d'arriver au vote. Vergniaud et Isnard parlèrent pourtant : Vergniaud pour défendre avec éloquence le droit de propriété contre les attaques plus ou moins dissimulées de Robespierre, et pour faire un tableau grave et triste de la situation politique de la France; Isnard, pour proposer à l'Assemblée d'interrompre la discussion sur la constitution, et de procéder, selon la théorie de Jean-Jacques Rousseau, à la rédaction d'un pacte social, signé par les mandataires de chaque portion du territoire, et réglant les conditions premières de l'association. Pour ce préliminaire indispensable, les membres de la Convention, d'après Isnard, n'avaient d'autre mission qu'une mission *négociative;* on devait voir en eux, non des législateurs, mais des ambassadeurs chargés de conclure un traité sujet à ratification, et dont, une fois la ratification obtenue, aucun article ne pouvait être violé sans que chacun reprît sa liberté. A la suite de cet étrange discours, Isnard, comme ambassadeur des communes du département du Var, proposa un véritable contrat, en dix-huit articles; un contrat dont l'inconséquence égalait la bizarrerie. Ainsi, à côté d'une défense vive et logique du droit de propriété, venait se placer l'obligation sociale de donner à chaque citoyen un salaire proportionné à ses besoins. Il était, d'ailleurs, formellement stipulé que, pour modifier un ou plusieurs articles du contrat, le consentement unanime des parties était absolument nécessaire;

or, en vertu de ce contrat, nul pouvoir royal (héréditaire ou électif), nul privilége utile ou honorifique ne devait être rétabli. Si donc il s'élevait un pouvoir ou un privilége de cette nature, même avec le consentement des autorités constituées et de la majorité de la nation, « les individus coupables de « s'attribuer ce pouvoir ou ce privilége étaient, *ipso facto*, mis « hors la loi, et chaque associé devait leur courir sus. » Ces dernières paroles sont textuelles.

Voilà à quelles extrémités une idée fausse, tombée dans un esprit mal fait, pouvait conduire des hommes qui, certes, voulaient la liberté et le bonheur de leur pays, mais qui n'en comprenaient pas les plus simples conditions ! Il est juste de reconnaître que le projet d'Isnard ne fût soutenu par personne, et que Marat et Danton n'eurent point de peine à le faire rejeter.

A vrai dire, pendant ce long débat, sans cesse interrompu par les inquiétudes du dehors et du dedans, par les agitations des clubs et des places publiques, par les arrestations et les jugements du tribunal révolutionnaire, les meilleurs discours furent ceux de quelques hommes peu connus. Ainsi, un ancien cordelier, Robert, après avoir produit les raisons habituelles contre l'équilibre des pouvoirs, sut fort bien découvrir et montrer les vices de la constitution girondine. Robert ne comprenait pas qu'une nation de vingt-sept millions d'hommes fût, chaque jour, convoquée dans le forum, pour gérer les affaires publiques; et il demandait qui, pendant ce temps, serait chargé de la faire vivre. Les nations étrangères, sans doute, qu'on réduirait à l'état d'esclaves, comme dans l'antiquité, et qui travailleraient pour leurs maîtres ! Tout cela, selon Robert, était ridicule, insensé, et le peuple n'avait pas besoin qu'on lui donnât des droits qu'il ne pouvait pas exercer. Il convenait de lui réserver : 1° la faculté de se constituer en société; 2° la faculté de nommer des magistrats; 3° la faculté de les surveiller; 4° la faculté de les révoquer.

les autres droits devaient être délégués à des législateurs pour rédiger les lois, à des exécuteurs pour les faire exécuter, à des juges pour les appliquer, à des administrateurs pour maintenir l'uniformité dans toute l'étendue de la république. Mais, entre ces divers délégués du souverain, des conflits pouvaient naître; afin de les prévenir ou d'y mettre un terme, Robert proposait de créer, au-dessus de toutes les délégations partielles, une délégation centrale, également élective, à laquelle tout aboutirait. C'était faire du Corps législatif un rouage secondaire de la constitution, et le subordonner à une autre assemblée. La combinaison de Robert n'était donc pas bonne; mais elle prouvait que, même au sommet de la Montagne, l'idée de deux Chambres, distinctes et indépendantes l'une de l'autre, n'était pas absolument repoussée.

Un député de la plaine, Edme Petit, dans un discours court et substantiel, plaça la question sur un autre terrain, et s'efforça d'établir que nos droits naissent des devoirs des autres envers nous et de nos devoirs envers nous-mêmes, et que, par conséquent, dans toute constitution bien ordonnée, les devoirs doivent occuper la première place. Comme Robert, il reprocha, d'ailleurs, au comité d'avoir pris les Français pour un peuple oisif, qui n'avait rien à faire pour vivre, et qui pouvait consacrer tout son temps aux affaires publiques. Un autre député, qui, dans les premiers temps de la Constituante, avait souvent voté avec Robespierre, mais qui s'était séparé de lui lors de la fuite de Varennes, Salles, attaqua les idées démagogiques du jour avec beaucoup d'esprit et de courage. Après s'être efforcé, sans succès, de faire maintenir l'ancienne déclaration des droits, celle de l'Assemblée constituante, il s'attacha surtout à défendre la division politique et administrative de la France, telle que l'Assemblée constituante l'avait décrétée, contre ceux qui voulaient en établir une nouvelle, fondée seulement sur la population; il démontra que l'abstraction métaphysique de la souveraineté du peuple ne

pouvait se réaliser véritablement que si le peuple entier, comme Saint-Just le proposait, délibérait et votait en commun et par un seul scrutin. Mais Robert lui-même avait compris que cela était impossible. Dès lors, quoi de plus sage que de s'en tenir à une division faite avec beaucoup de soin, acceptée par le pays et déjà consacrée par le temps? Réduire l'administration au pouvoir central d'une part, et à quinze ou seize mille municipalités de l'autre, c'était introduire dans l'État le despotisme ou l'anarchie. Les districts mêmes étaient utiles à titre d'intermédiaires et pour faciliter aux départements et aux communes le moyen de s'entendre.

Cette opinion de Salles prévalut, et la division votée par la Constituante fut maintenue.

On touchait à la fin de mai, et les girondins, tirés de leur inaction habituelle par l'approche du danger, s'efforçaient, non sans succès, de ressaisir la majorité dans les sections, quand l'ordre du débat fit surgir une question qui se rattachait de très-près à la politique du moment. Il s'agissait de savoir si, pour former une municipalité, on fixerait un maximum et un minimum de population; en d'autres termes, si plusieurs petites communes seraient réunies en une seule et si dans les grandes il y aurait une ou plusieurs municipalités. La municipalité de Paris se trouvait ainsi mise en discussion, et les partis étaient amenés à débattre, au point de vue de la théorie, une question dont la solution pratique pouvait bientôt envoyer les uns ou les autres à l'échafaud. Aussi, de toutes les questions soulevées par la constitution, celle-ci eut-elle seule l'honneur d'être vivement et sérieusement discutée. Le plus ardent des girondins, Louvet, donna encore une fois le signal du combat, en attaquant, comme incompatible avec la liberté, l'existence des grandes communes. Cambacérès exprima la même opinion par d'autres motifs, et blâma la Constituante d'avoir attribué aux municipalités la police de sûreté; Lanjuinais enfin, avec sa franchise tenace, et Buzot,

avec son intrépidité passionnée, n'hésitèrent pas à dire le vrai mot du débat et à déclarer que, s'il y avait une seule municipalité à Paris, elle était plus forte que le département, plus forte même que le Corps législatif. Il fallait, non pas détruire Paris, mais le sauver de l'état d'anarchie où l'avait fait tomber l'unité de sa municipalité.

On comprend avec quelle véhémence ces paroles furent relevées par les montagnards. Guffroy se plaignit qu'on voulût élever un édifice républicain avec les débris et les ordures du régime constitutionnel, et soutint qu'en brisant les grandes municipalités on brisait l'unité nationale. Thuriot déclara que les grandes municipalités étaient la citadelle de la liberté et qu'on essayerait en vain de les démolir. Collot-d'Herbois dit que, diviser les magistratures populaires, c'était inaugurer l'anarchie et le fédéralisme. A tous ces discours violents et passionnés, Saint-Just ajouta une argumentation travaillée et froidement subtile. « Les agrégations communales, dit-il, sont ce qu'elles sont, et ne peuvent être divisées arbitrairement ; par la même raison, la juridiction municipale ne peut subir de division. Elle est une, parce que la voix de la ville ou du bourg est une, et elle ne peut pas être autre chose ; mais on veut partout, et surtout à Paris, constituer le magistrat en force contre le peuple divisé : c'est un moyen sûr de dissoudre la République. Quand on frappe Paris, on frappe la France entière. Les grandes villes ne menacent pas plus les cabanes que les montagnes ne menacent les vallées ; les montagnes, au contraire, garantissent les vallées du tonnerre. »

Quand Saint-Just parlait ainsi, le 23 mai, le combat suprême était engagé entre la commune et la majorité de la Convention ; la commission des Douze était formée, et l'insurrection grondait. Elle interrompit la discussion quatre jours après, et la constitution girondine périt avec les girondins.

Un homme dont le courage faiblit plus d'une fois, mais

dont la perspicacité se démentit rarement pendant le cours de la Révolution, Sieyès, avait, dès les premières séances de la Convention, averti les girondins du sort qui les attendait s'ils parlaient au lieu d'agir. Selon lui, tout le mal, tout le danger était dans la députation et dans la commune de Paris ; il proposait donc qu'au lieu de faire de grands discours contre Robespierre on usât de la majorité pour enlever à la commune les pouvoirs exorbitants qu'elle s'attribuait, et pour annuler, comme entachée de violence et de fraude, l'élection de Paris. Mais l'indolence généreuse de Vergniaud répugnait à des mesures aussi hardies, et Louvet aimait mieux abattre Robespierre sous les coups de son éloquence. Le conseil de Sieyès avait donc été dédaigné, et, dans le duel engagé à armes si inégales entre la commune et la Convention, la Convention venait de succomber. Ce n'était pas, en effet, la majorité de la Convention qui avait proscrit les girondins. Soit par un sentiment honorable, soit par un retour égoïste sur eux-mêmes, beaucoup de montagnards reculaient devant un tel acte, et le comité de salut public lui-même désirait sauver Vergniaud et ses amis ; mais l'insurrection victorieuse commandait, et trouvait, dans la passion des uns, dans la lâcheté des autres, des serviteurs empressés ou dociles. A partir de ce moment la brèche était faite, où bien d'autres devaient tomber à la suite des girondins ; à partir de ce moment aussi, le pouvoir résidait dans la commune, dans le club des Jacobins, dans le comité de salut public, partout, excepté dans la majorité de la Convention, et le *Journal de la Montagne*, digne auxiliaire du journal de Marat, était en droit de célébrer la puissance irrésistible des assemblées populaires et le triomphe majestueux des sans-culottes.

Ainsi mutilée et asservie, la Convention ne pouvait plus faire une constitution ; mais elle pouvait voter celle qu'il plairait à ses maîtres de lui dicter : c'est ce qu'elle parut comprendre quand, dès le lendemain du 2 juin, elle chargea son

comité de salut public de préparer un nouveau projet. Ce comité se composait alors de Cambon, Barrère, Guyton-Morveaux, Treilhard, Danton, Lacroix, Bernier, Delmas, Robert-Lindet, auxquels on adjoignit, pour ce travail spécial, Hérault-Séchelle, Ramel, Couthon, Saint-Just et Matthieu. Huit jours après, dès le 10 juin, cette constitution était faite, et Hérault-Séchelle en faisait le rapport, aux grands applaudissements de la Montagne.

On s'est habitué à vanter la constitution girondine comme le monument inachevé de la sagesse républicaine, et à flétrir la constitution montagnarde comme l'œuvre absurde, informe, monstrueuse, de la folie démagogique. La vérité est que les deux constitutions procèdent du même principe, vont au même but, emploient les mêmes procédés. Si l'on voulait établir entre elles une différence, il faudrait dire que la première manifeste des sentiments plus libéraux, des aspirations plus généreuses, mais que la seconde, en revanche, est plus simple, plus logique, et même plus praticable. Une courte analyse de la constitution proposée et des modifications qu'elle subit dans le cours du débat permettra d'en juger.

Comme le comité girondin, le comité montagnard avait cherché à concilier le principe représentatif et le principe démocratique. Il distinguait donc les décrets que le Corps législatif pouvait rendre des lois qu'il pouvait seulement proposer à l'acceptation du peuple, et les députés étaient ainsi revêtus d'un double caractère : ils étaient mandataires quant aux lois, représentants quant aux décrets. Mais l'acceptation du peuple n'avait pas besoin d'être formelle et explicite; elle était implicitement acquise si, dans les quarante jours qui suivaient l'envoi de la loi proposée, le dixième des assemblées primaires, dans la moitié des départements, plus un, n'avait pas réclamé. En fait, l'intervention du peuple se trouvait ainsi réduite à une simple formalité.

Il est bon d'ajouter que la définition des décrets était fort

large. On comprenait sous ce nom : l'établissement annuel des forces de terre et de mer; l'introduction, sur le territoire et dans les ports français, des armées et des flottes étrangères; les mesures de sûreté et de tranquillité générales; la distribution annuelle et momentanée des secours et travaux publics; les ordres pour la fabrication des monnaies; les dépenses imprévues et extraordinaires; les mesures locales et particulières à une administration, à une commune, à un genre de travaux publics; la défense du territoire; la ratification des traités; la nomination et la destitution des commandants en chef des armées; la poursuite de la responsabilité des membres du conseil et des fonctionnaires publics; l'accusation des prévenus de complot contre la sûreté de l'État; tout changement dans la distribution partielle du territoire français; les récompenses nationales.

La longueur même de cette énumération montre combien le comité montagnard voulait restreindre le droit de sanction accordé aux assemblées primaires. Le principe représentatif était donc le principe dominant, et, ce principe étant uniquement fondé sur l'élection, la perfection, selon le comité, eût été de faire un seul scrutin pour tout le peuple et d'obtenir ainsi la véritable expression de la volonté générale. Mais, après avoir essayé plusieurs combinaisons, le comité avait dû renoncer à ce plan; il se bornait à diviser la France en fractions de cinquante mille habitants, et à faire élire immédiatement un député par chacune de ces fractions. Les représentants ainsi nommés formaient une Assemblée unique, permanente, indivisible, qui délibérait publiquement, et qui se renouvelait chaque année en totalité.

L'Assemblée nationale seule était représentative; en dehors d'elle, il n'y avait que des fonctionnaires publics, dont le titre ne pouvait être le même. En conséquence, le peuple, qui nommait immédiatement ses députés, déléguait à des électeurs le choix des administrateurs, des juges et des membres du conseil

exécutif. Pour la formation de ce conseil, il y avait même trois degrés d'élection au lieu de deux : l'assemblée électorale de chaque département nommait un candidat, et, sur les quatre-vingt-cinq candidats ainsi choisis, le Corps législatif choisissait vingt-quatre membres, dont la réunion composait le conseil exécutif. Il appartenait ensuite au conseil, ainsi constitué, de nommer hors de son sein les agents en chef de l'administration générale et les agents extérieurs de la république. Il se renouvelait par moitié, chaque année, et ses membres, en cas de prévarication, pouvaient être accusés par le Corps législatif; il était responsable de l'inexécution des lois et décrets et des abus qu'il ne dénonçait pas.

Il va sans dire que les droits de citoyen appartenaient à tout Français âgé de vingt et un ans; mais le comité les conférait, en outre, à tout étranger domicilié en France depuis un an, pourvu qu'il y vécût de son travail ou qu'il eût acquis une propriété, épousé une Française, adopté un enfant, nourri un vieillard, ou obtenu que le Corps législatif le signalât comme ayant bien mérité de l'humanité.

Les assemblées primaires, base de tout l'édifice, source de tous les pouvoirs, se composaient de tous les citoyens résidant depuis six mois dans chaque canton, et se réunissaient au nombre de deux cents au moins, de six cents au plus, pour procéder aux opérations qui leur étaient attribuées. Ces opérations consistaient : 1° à voter par oui ou par non, quand il y avait lieu, sur les lois soumises à leur acceptation; 2° à faire immédiatement, par scrutin signé, les nominations que la constitution leur réservait; 3° à choisir un électeur à raison de deux cents citoyens, présents ou non, pour former les assemblées électorales.

La division de la France en quatre-vingt-cinq départements était maintenue, et il y avait dans chaque commune une administration municipale, dans chaque district une administration intermédiaire, dans chaque département une adminis-

tration centrale. Les officiers municipaux étaient élus par les assemblées primaires de la commune; les administrations, par les assemblées électorales de district et de département. Le Corps législatif déterminait, par des décrets particuliers, les fonctions des officiers municipaux et des administrateurs, les règles de subordination entre eux et les peines qu'ils pouvaient encourir.

La justice civile était rendue d'abord par des arbitres privés et par des juges de paix, ensuite par des arbitres publics qui, en réalité, équivalaient à des juges; la justice criminelle était rendue par des jurés. Les juges de paix étaient élus directement par le peuple, et les arbitres publics par les assemblées électorales. Les assemblées électorales nommaient aussi les membres du tribunal de cassation.

Si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires demandait la révision de l'acte constitutionnel, le Corps législatif était tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la république, et de poser devant elles la question de savoir s'il y avait lieu de convoquer une Convention nationale.

Le peuple français se déclarait l'ami et l'allié naturel des peuples libres; mais il ne s'immisçait point dans le gouvernement des autres nations.

Enfin, le chapitre de la garantie des droits, chapitre singulièrement court, était ainsi conçu :

« Article I[er]. La constitution garantit à tous les Français le droit de se réunir en assemblées populaires et la jouissance de tous les droits de l'homme.

« Art. II. La déclaration des droits et les garanties constitutionnelles sont gravées sur des tables au sein du Corps législatif et sur les places publiques. »

Telle était, dans ses dispositions principales, la constitution proposée par le comité montagnard. L'originalité de cette constitution consistait surtout dans la distinction qu'elle établis-

sait entre les représentants et les mandataires, ceux-là élus directement par les assemblées primaires, ceux-ci nommés indirectement par les assemblées électorales : c'était l'idée de Saint-Just, idée ingénieuse et qui ne manquait pas de profondeur. Une autre idée, souvent émise par Robespierre, soit aux Jacobins, soit à la Convention, celle d'une grande censure populaire, avait produit une autre institution, à laquelle le comité attachait une grande importance, et que le rapporteur vantait comme la plus morale, la plus admirable, la plus sublime des innovations : c'était l'établissement d'un jury national, élu directement par le peuple, comme le Corps législatif, et dont la mission consistait à venger le citoyen opprimé par le Corps législatif ou par le conseil exécutif. « Ainsi, disait Hérault-Séchelle, « il y aura, en face du Corps législatif et du conseil, un tribu- « nal imposant et consolateur, créé par le peuple, à la même « heure et dans les mêmes formes qu'il crée ses représentants; « auguste asile de la liberté, où nulle vexation ne sera par- « donnée, et où le mandataire coupable n'échappera pas plus « à la justice qu'à l'opinion. » On verra plus tard que cette institution n'eût aucun succès, et que Hérault-Séchelle lui-même fut forcé de l'abandonner.

A la constitution, qui se composait seulement de quatre-vingts articles, le comité avait joint une déclaration de droits en trente-cinq articles, à peu près conforme à celle de Robespierre, et qui, par une singulière contradiction, invoquait le nom de l'Être suprême tout en assignant pour but unique à la société le bonheur commun. D'après cette déclaration, comme d'après les précédentes, les droits naturels et imprescriptibles de l'homme étaient l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété, et chacun de ces droits était défini avec plus ou moins d'exactitude. En ce qui concerne le droit de propriété, le comité avait substitué à la définition de Robespierre la définition suivante, qui en différait notablement :

« Le droit de propriété est celui qui appartient à tout ci-

toyen de jouir et disposer, à son gré, de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie. »

Il est évident que le comité montagnard, au lendemain de sa victoire sur les girondins, craignait de la compromettre, et s'efforçait de rassurer ceux qu'avaient effrayés les théories de Robespierre sur la propriété. Néanmoins, par une inconséquence alors inaperçue, l'article qui consacrait le droit de propriété était suivi d'un autre article où il était dit « que la so-« ciété doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur « procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à « ceux qui sont hors d'état de travailler. » La science économique a fait assez de progrès pour qu'il ait été facile de démontrer, en 1848, qu'une pareille obligation, imposée à la société, est radicalement destructive du droit de propriété; en 1793, on n'en comprenait pas la portée, et on n'y voyait guère qu'une application inoffensive du principe de la fraternité.

Les droits de l'homme ainsi définis, on en déduisait la conséquence dans une suite d'articles où la précision légale et la déclamation révolutionnaire se mêlaient à chaque ligne. Après avoir déclaré, par exemple, en termes fort simples, « que le « droit de manifester sa pensée ou ses opinions, soit par la « voie de la presse, soit par tout autre moyen, ne peut être in-« terdit, » on ajoutait pompeusement : « La nécessité d'énoncer « ces droits suppose ou la présence ou le souvenir récent du « despotisme. » Après avoir établi « que nul ne peut être jugé, « ni puni, qu'après avoir été entendu ou légalement appelé, « en vertu d'une loi promulguée antérieurement au délit, » on disait : « La loi qui punirait des délits commis avant qu'elle « existât serait une tyrannie. » La garantie sociale, cette étrange abstraction que la constitution girondine plaçait parmi les droits naturels, à la suite de l'égalité, de la sûreté et de la propriété, la garantie sociale figurait aussi dans la constitution montagnarde, mais à part.

« La garantie sociale, portait l'article XXIII, consiste dans

« l'action de tous pour assurer à chacun la jouissance et la con-
« servation de ses droits; cette garantie repose sur la souverai-
« neté nationale. »

La souveraineté nationale résidait elle-même dans le peuple; elle était indivisible, imprescriptible, inaliénable, et tout individu qui tentait de l'usurper devait, à l'instant même, être mis à mort par les hommes libres. Enfin la déclaration se terminait par les trois articles suivants :

« La résistance à l'oppression est la conséquence des au-
« tres droits de l'homme.

« Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un de ses
« membres est opprimé.

« Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insur-
« rection est, pour le peuple et pour chaque fraction du peuple,
« le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs. »

Ce sont surtout ces derniers articles qui font regarder la constitution de l'an II comme un code d'anarchie. Le droit de résistance à l'oppression était, à la vérité, consacré par la déclaration de l'Assemblée constituante, mais sans qu'il fût dit comment il devait s'exercer. La constitution girondine était plus explicite; après avoir énuméré les divers modes d'oppression, elle déclarait que les hommes réunis en société doivent avoir un moyen légal d'y résister, et que, dans tout gouvernement libre, le mode de résistance doit être établi et réglé par la constitution. Aux Jacobins, cette sage réserve avait été signalée comme un attentat contre la souveraineté populaire, et Robespierre et Couthon avaient hautement revendiqué le droit personnel de résistance à l'oppression par voie d'insurrection : c'est ce droit personnel qui triomphait dans la constitution nouvelle. Chacun restait donc maître de juger, chaque jour, pour son propre compte, si le corps social était ou non opprimé, et ce qui doit être une exception dans la vie des peuples se trouvait érigé en règle constitutionnelle.

A cela près, la constitution montagnarde n'était pas plus

démocratique que la constitution girondine, et si, au lieu d'être signée par Saint-Just et par Couthon, elle l'eût été par Brissot et par Condorcet, nul doute que les jacobins ne l'eussent repoussée tout d'une voix. Aux Jacobins, en effet, on ne se contentait déjà plus d'une révolution politique. Remplacer les tribunaux par une justice purement arbitrale ; nationaliser l'armée, en détruisant les régiments et en faisant nommer les chefs de bataillon par les officiers ; supprimer tout culte national ou salarié par l'État ; convoquer le peuple, chaque dimanche, afin de lui faire connaître les opérations de la législature pendant la semaine, et de l'appeler à voter, par oui ou par non, sur chacune de ces opérations ; assurer enfin aux pauvres, aux dépens des riches, une existence commode : voilà quelques-unes des idées qui avaient cours aux Jacobins, et dont Billaud-Varenne et Chabot surtout se faisaient les défenseurs : « Il faut, disait Billaud-Varenne, que la race des riches, « cette race des Sardanapales, soit restituée à l'ordre de la « nature. » — « Nous dirons aux riches, disait Chabot : Con- « venez que nous sommes les plus nombreux : si vous ne « poussez pas à la roue avec nous, nous vous chasserons de la « République, nous prendrons vos propriétés que nous parta- « gerons avec les sans-culottes. Si les riches ne veulent pas « partager les bienfaits de la Révolution, ils cessent d'être « membres de la grande famille ; ils ne sont plus proprié- « taires. La Convention a confisqué les biens des émigrés « parce qu'ils ne voulaient pas partager avec nous les bien- « faits de la Révolution ; le même principe peut s'appliquer à « tous ceux qui dédaignent ou qui haïssent la liberté[1]. »

A tout cela Collot-d'Herbois ajoutait l'admission des femmes à tous les emplois publics. Or, dans la constitution montagnarde, ces idées ne trouvaient qu'une réalisation fort imparfaite.

Mais, au lendemain du 31 mai, il s'agissait surtout pour les

[1] *Journal de la Montagne.* — Séances des 3 et 9 juin 1793.

jacobins de consolider, de consacrer une victoire encore incertaine, et de montrer à la France la Montagne unie et forte par son union. Devant cette considération puissante devaient s'évanouir promptement tous les mécontentements personnels, toutes les velléités de résistance. Dans le premier moment, on put croire pourtant que les jacobins se diviseraient, et Robespierre y fut froidement accueilli, le 10 juin, quand il vint annoncer qu'en huit jours les montagnards avaient rédigé une constitution susceptible, sans doute, d'amélioration, « mais qui offrait le dessin sublime et majestueux de la régénération française. » A cet éloge emphatique, Chabot osa opposer quelques critiques ; selon lui, la constitution projetée avait de grands défauts. Elle tolérait l'indigence, et ne garantissait pas le pain quotidien à tous les citoyens; elle ne disait rien des droits naturels de l'homme ; elle ne s'expliquait pas sur l'impôt progressif ; elle créait, enfin, sous le nom de conseil exécutif, un pouvoir colossal et liberticide. « Et, si l'on me demande, ajouta « Chabot, quelle est, dans mon système, la garantie de la « liberté, je répondrai : La guillotine ! » Sur ce dernier point, Robespierre se garda bien de contredire Chabot ; mais il demanda qu'en courant après une perfection peut-être impossible on ne dédaignât pas le bien qu'on avait sous la main ; et, sans s'arrêter aux critiques de Chabot, il proposa d'annoncer la constitution au peuple par une adresse revêtue du sceau de la Société. Cet avis prévalut sans difficulté, et, aux Jacobins du moins, le projet de constitution ne rencontra plus aucune opposition.

Hérault-Séchelle avait fait son rapport le 10 juin, et le 24 la constitution était votée ; c'est dire qu'elle fut à peine discutée. Excepté Fonfrède et Ducos, qui, au nom de leurs amis en prison ou en fuite, se crurent obligés de renchérir sur les montagnards et de signaler plusieurs articles comme ayant une tendance cachée au fédéralisme, les membres de la droite, en général, ne prirent pas part à la discussion; et la plupart

des membres de la gauche, souvent accusés de vouloir ajourner indéfiniment la constitution, s'empressèrent de démentir l'accusation en se ralliant au plan du comité. Quant à la Plaine, excepté sur la question judiciaire, elle garda, selon son habitude, un silence prudent. Néanmoins quelques articles donnèrent lieu à des débats qui ne sont pas sans intérêt. Après avoir si souvent reproché à la constitution girondine de faire prévaloir le système de la représentation sur le système de la démocratie pure, et d'annuler ainsi la souveraineté populaire, il était sans doute étrange de venir, au nom de la Montagne victorieuse, proposer une série d'articles qui, bien plus que la constitution girondine, réduisaient à une vaine formalité l'exercice de cette souveraineté. Aussi quelques montagnards, plus sincères ou moins politiques que leurs collègues, en firent-ils l'observation. Donner au silence des assemblées primaires la valeur d'une approbation formelle, c'était, selon eux, investir le Corps législatif de la toute-puissance, et confisquer la souveraineté populaire, tout en la proclamant.

Il est possible que cette opinion eût divisé l'Assemblée, si Ducos, en la soutenant, ne fût venu la discréditer aux yeux de la Montagne. Ducos demanda formellement que le peuple fût appelé, non-seulement à voter, mais à discuter les lois, et Pénières demanda que le peuple pût y faire des amendements. L'absurdité de telles propositions était trop évidente pour ne pas frapper tous les yeux. Un des membres du comité, Matthieu, put donc, presque sans contradiction, établir doctement que le comité avait reconnu deux sortes de sanction : la sanction expresse et la sanction tacite, et qu'il entendait les admettre l'une et l'autre. Robespierre alla plus loin encore. Un des articles proposés disposait que les assemblées primaires pouvaient se former extraordinairement, par la réunion de la majorité des membres dont elles étaient composées; Robespierre attaqua cet article, dont le vague, selon lui, détruisait toute espèce de gouvernement. Si les assemblées primaires

pouvaient se réunir à volonté, sans un objet déterminé, elles devenaient maîtresses de faire tout ce qui leur plairait : c'était de la démocratie pure; et, dans l'intérêt de l'ordre, Robespierre demandait que leur droit fût réglé et limité. Sur ces observations de Robespierre, les articles furent renvoyés au comité, qui les modifia dans le sens indiqué.

Une autre question, celle de l'élection à un ou à plusieurs degrés, donna lieu à de plus graves discussions. Ainsi qu'on l'a vu, d'après le projet du comité, les représentants et les membres du haut jury national étaient nommés immédiatement par le peuple, dans les assemblées primaires ; le conseil exécutif et les membres des corps administratifs et judiciaires étaient, au contraire, nommés indirectement, par l'intermédiaire d'assemblées électorales. Guyomard, Chabot et plusieurs autres combattirent, vivement cette distinction que rien ne justifiait, selon eux : Il faut, dirent-ils, que le peuple fasse par lui-même tout ce qu'il peut faire. Bien que choisis par le peuple, les corps électoraux, ainsi que l'expérience le prouve, peuvent avoir d'autres vues, d'autres idées que les siennes ; dans chaque département, d'ailleurs, ces corps seront tentés de s'ériger en corps délibérants et de briser ainsi l'unité et l'indivisibilité de la République. Levasseur, Thuriot, Robespierre, répondirent qu'il fallait se prémunir contre un danger bien plus grand, celui de créer entre les pouvoirs une rivalité fâcheuse. Pour éviter ce danger, il était nécessaire que le Corps législatif seul émanât de la volonté populaire et eût le caractère de représentation ; autrement, le conseil exécutif, élu également par le peuple, se croirait l'égal du Corps législatif, et profiterait, pour usurper, de la force qui lui serait donnée pour exécuter. La combinaison qu'on attaquait était donc une des plus ingénieuses, une des plus utiles de la constitution, et le rejet de cette combinaison porterait peut-être un coup mortel à la République.

Il faut en convenir, ici Robespierre, Thuriot, Levasseur,

avaient complétement raison, et l'Assemblée fit bien de se ranger à leur opinion.

Sur l'article qui conférait le droit de suffrage à tout citoyen *résidant*, depuis six mois, dans le canton, Thuriot fit passer un amendement fort important. Il proposa que le mot *domicilié* fût substitué au mot *résidant*. Le mot *domicilié*, dit-il, suppose qu'on loue sa maison ou qu'on en est propriétaire; ce mot exclut donc les domestiques aux gages des riches et maintient la pureté de l'élection. L'Assemblée accepta l'amendement de Thuriot, et les gens à gages se trouvèrent éloignés du scrutin. On voit que, même en 1793, le principe qui fait du droit électoral un droit naturel et universel n'était pas considéré comme tellement absolu, qu'on ne pût y déroger.

D'après le projet du comité, les élections devaient se faire par bulletins signés. Réal demanda la question préalable sur cet article, qui, selon lui, gênait la liberté des votes. Jean-Bon-Saint-André soutint, au contraire, que la publicité était une condition de la liberté : « Les républicains, s'écria-t-il, ne craignent pas d'émettre publiquement leur opinion. » Ducos, toujours poursuivi du désir de réhabiliter les girondins dans l'opinion populaire, combattit le vote public comme trop favorable « aux chefs de manufactures, aux gros fermiers, à tous ceux qui tiennent un certain nombre d'ouvriers dans leur dépendance. » Enfin, après quelques mots de Danton, qui voulait que chacun eût la liberté de voter par écrit ou à haute voix, mais toujours publiquement, l'Assemblée, sur la proposition de Barrère et de Thuriot, décida que chaque votant serait maître absolu de voter comme il lui plairait.

Telle fut, après quelques minutes de discussion, la solution improvisée d'une question fort grave et qui. depuis, a été souvent et longuement débattue dans les pays libres. Il est bien clair que, tout en permettant, en apparence, le vote secret, on l'interdisait, en réalité, dans tous les cas où il eût pu protéger la liberté des votants. Dans cette circonstance, comme

dans beaucoup d'autres, Barrère, tout en prétendant faire acte de conciliation, accorda au parti exalté tout ce qu'il demandait.

D'après le projet, il y avait un député par cinquante mille âmes. Ducos et Fonfrède, afin, disaient-ils, d'*éviter le fédéralisme*, demandèrent qu'il y eût seulement un député par cent mille âmes. Un jacobin forcené, Thirion. demanda, au contraire, qu'il y en eût un par vingt-cinq mille âmes. En adoptant le chiffre de quarante mille, l'Assemblée se rapprocha de Thirion; elle ne vit pas, sans doute, ce que le fédéralisme avait à faire dans la question, et aujourd'hui encore il est difficile de le voir.

A l'exemple de l'Assemblée constituante, Lacroix et Génissieux proposèrent que chaque arrondissement électoral fût tenu de choisir son député dans son propre sein; autrement, dirent-ils, tous les députés seront pris dans les grandes villes, et l'on aura constitué la plus funeste des aristocraties, celle de réputation; mais cet amendement, combattu par Garrau, par Fonfrède et par Thuriot, ne fut pas adopté. Un représentant modéré, Poulain-Grandpré, ne fut pas même appuyé quand il demanda, encore à l'exemple de l'Assemblée constituante, que les députés d'une législature ne pussent pas être élus à la législature suivante. Enfin Réal proposa sans succès que les membres du conseil exécutif ne pussent être choisis ni dans la législature sortante ni dans la législature nouvelle. On combattit toutes ces exclusions, en faisant observer, avec beaucoup de raison, que c'était non-seulement restreindre dans son exercice la souveraineté nationale, mais priver l'État des services des hommes les plus capables, les plus éprouvés, de ceux que le peuple avait jugés à l'œuvre, et en qui il pouvait avoir confiance. Enfin Thuriot, Meaule, Hérault, firent rejeter, au nom de l'unité nationale, le système des suppléants. Nommer des suppléants et leur donner le droit de se réunir en cas de dissolution de l'Assemblée, c'était, selon eux, rendre

cette dissolution plus probable et préparer le mal que l'on voulait prévenir.

La juste horreur qu'inspirent les hommes qui tenaient alors la Convention sous le joug ne doit pas empêcher de reconnaître que, dans ces divers votes, ils firent preuve de bon sens, et qu'ils eurent, plus que leurs prédécesseurs, l'instinct et l'esprit de gouvernement.

La nomenclature des attributions dévolues, soit au Corps législatif, soit au conseil exécutif, passa presque sans difficulté, et on ne parut pas se préoccuper beaucoup de ce qui pourrait arriver si le conseil, dans l'exercice légal et régulier de ses attributions, se mettait en contradiction, non pas avec les injonctions, mais avec les intentions du Corps législatif. La constitution girondine avait prévu ce conflit, et essayé d'y porter remède; la constitution montagnarde ne parut pas le regarder comme possible. En revanche, elle s'inquiéta de la position des ministres, dont la nomination et la révocation étaient attribuées au conseil exécutif, et, sur la proposition de Robespierre, il fut résolu que le conseil, en cas de prévarication, serait tenu de les dénoncer devant les autorités judiciaires. Toutes les questions relatives à la responsabilité des ministres et des membres du conseil furent, d'ailleurs, livrées au libre examen des législatures ordinaires; on se débarrassa ainsi de difficultés graves et qui, après bien des essais, n'ont pas encore été véritablement résolues.

On vit aussi reparaître, dans ce débat, une question qui avait fort embarrassé l'Assemblée constituante, celle des déclarations de guerre et des traités de paix. Seulement on était descendu d'un degré, et le débat s'agitait, en 1793, entre le Corps législatif et les assemblées primaires, comme il s'était agité, en 1790, entre le roi et le Corps législatif. D'après le projet du comité, les déclarations de guerre étaient rangées au nombre des décrets qui n'avaient point besoin de la sanction populaire. Or, par une singularité remarquable, tous les ar-

guments que la droite faisait alors valoir en faveur du roi, on les fit valoir en faveur de l'Assemblée; tous les arguments que la gauche produisait en faveur de l'Assemblée, on les produisit en faveur de la sanction populaire. Phélippeaux, Thuriot, soutinrent qu'on ne pouvait engager le peuple dans une guerre, peut-être injuste, peut-être funeste, sans son consentement exprès. Ducos, Jean Bon-Saint-André soutinrent que, pour défendre le pays contre une agression violente, on ne pouvait attendre le vote des assemblées primaires. Alors revint exactement, comme en 1790, la distinction entre les guerres offensives et les guerres défensives. Danton, comme Mirabeau, établit que, même en cas de guerre défensive, on pouvait être entraîné à frapper les premiers coups : « Quand je vois, dit-il, « un ennemi qui me couche en joue, je tire sur lui si je puis, « et ne fais que me défendre. » Enfin, pour compléter l'analogie, le débat se termina aussi par un compromis : on décida que le Corps législatif pouvait faire tous les préparatifs de guerre, et même, si la sûreté de l'État l'exigeait, porter les premiers coups; mais que le peuple devait être ensuite consulté sur la nécessité de continuer ou de terminer la guerre. Dans ces termes, la déclaration de guerre fut comprise au nombre des lois, et soumise à la sanction populaire.

Un débat à peu près semblable s'éleva sur la négociation et la conclusion des traités. Le comité proposait qu'ils fussent faits par le conseil exécutif, et ratifiés par le Corps législatif; Billaud-Varenne, au contraire, voulait qu'ils fussent faits par le Corps législatif et ratifiés par le peuple. Thuriot, enfin, demandait qu'on distinguât entre les traités faits à la suite d'une guerre offensive ou d'une guerre défensive. Ce fut, cette fois, Robespierre qui se chargea de la transaction. D'après un amendement qu'il fit adopter, le conseil exécutif fut chargé, non de faire les traités, mais de les négocier; ils restèrent, d'ailleurs, rangés parmi les décrets, et, par conséquent, il appartint au Corps législatif de les conclure et de les

ratifier. C'était, en d'autres termes, le système du comité.

Par un de ces articles déclamatoires que les Assemblées de cette époque se plaisaient à inscrire dans leurs Codes, il fut en outre déclaré « que le peuple français ne fait point la paix « avec un ennemi qui occupe son territoire. » — « Avez-vous « donc fait un pacte avec la victoire? demanda Mercier. — Non, « répondit Bazire, mais nous en avons fait un avec la mort. » Si la réponse n'était point décisive, elle était belle. Robespierre et Barrère parlèrent, dans le même sens, avec une certaine éloquence, et l'article fut voté presque sans opposition.

Jusque-là le comité avait eu peu d'efforts à faire pour que son plan prévalût; mais il rencontra une vive contradiction quand on en vint à la grande création qui, selon le rapporteur, devait guérir tous les maux de l'humanité et immortaliser la Convention. Il s'agissait, on s'en souvient, d'un haut jury national, élu directement, comme les représentants, par l'universalité des citoyens, et chargé de les protéger contre l'oppression des pouvoirs constitués. Cette institution, pour laquelle Robespierre avait du goût, mais dont la pensée première appartenait à Sieyès, était si étrange, que, pour la battre en brèche, ses adversaires n'avaient que le choix des arguments. Après avoir reproché avec tant de violence au système de la monarchie constitutionnelle de briser l'unité nationale, de placer des pouvoirs rivaux l'un en face de l'autre, et de préparer ainsi la guerre civile, quoi de plus inconséquent, quoi de plus absurde que d'établir, à côté, au-dessus du Corps législatif, une autorité, inerte par elle-même, mais dont les membres du Corps législatif et du conseil exécutif devenaient justiciables, si un citoyen quelconque les accusait d'injustice et d'oppression! Thirion, Chabot, Thuriot n'avaient donc point tort de dire que c'était là une institution ridicule, dangereuse, et contradictoire avec le reste de la constitution; qu'on imitait l'Assemblée constituante après l'avoir blâmée; qu'on subordonnait le Corps législatif après l'avoir déclaré le

premier corps de l'État; qu'on organisait la lutte entre les pouvoirs, après s'être donné beaucoup de peine pour l'éviter. En vain quelques voix se hasardèrent à soutenir que l'institution du haut jury était le palladium de la liberté, la réprobation contre cette institution fut telle, que Robespierre lui-même n'osa pas la défendre. Il avoua que le projet du comité avait de graves inconvénients et pouvait donner lieu à de fâcheuses divisions; néanmoins un frein quelconque lui paraissait nécessaire, et il y avait quelque chose à faire. Le rapporteur du comité, Hérault-Séchelle, reconnut, de son côté, qu'il s'était trompé, et appuya la question préalable sur son propre projet. Il fut seulement convenu que le comité chercherait un autre moyen de mettre le peuple à l'abri de l'oppression.

Quelques jours plus tard, au moment où la constitution allait être lue dans son ensemble, Hérault-Séchelle se présenta avec un nouveau projet, qui, cette fois, appartenait exclusivement à Robespierre. Il ne s'agissait plus d'un haut jury, mais d'une censure du peuple contre ses députés. A la fin de chaque législature, chaque section électorale était appelée à prononcer un jugement formel sur la conduite du député qu'elle avait élu; et si ce jugement lui était contraire, le député cessait d'être rééligible, même par d'autres sections; mais ce projet, malgré l'autorité de son auteur, n'obtint pas plus de faveur que le premier Appuyé par deux ou trois représentants seulement, il fut combattu par Thuriot, par Lacroix, par Levasseur, et même par Couthon. Tous s'accordèrent à dire qu'en attribuant ainsi à chaque section électorale un droit absolu sur le député de son choix on sapait dans sa base le principe de la souveraineté nationale. Chaque représentant, en effet, appartenait, non pas à telle ou telle fraction de la nation, mais à la nation tout entière. Si les commettants d'un député n'étaient pas satisfaits de sa conduite, ils étaient maîtres de ne pas le réélire; ils n'étaient pas maîtres d'empêcher d'autres sections de le choisir à leur tour. Le projet fut

donc rejeté à une très-grande majorité, et la Convention, à la veille d'envoyer à l'échafaud les plus illustres de ses membres, déclara qu'en aucun temps les députés ne pouvaient être recherchés, accusés ni jugés pour les opinions énoncées par eux dans le sein du Corps législatif. Comme quelques membres, Rhul, Bazire, s'effrayaient de cette inviolabilité et demandaient qu'on exceptât du moins de la règle générale ceux qui parleraient contre la République, Robespierre combattit l'exception, tout en regrettant qu'on n'eût pas trouvé le moyen d'établir la censure qu'il désirait. Ainsi, par une cruelle dérision, l'article protecteur des députés reçut la sanction de la Convention quand plusieurs d'entre eux étaient déjà mis en état d'arrestation et que d'autres allaient bientôt les suivre.

Les chapitres de la force publique et des contributions publiques donnèrent encore aux chefs de la Convention l'occasion de manifester l'esprit qui les animait alors. Conformément à tous les précédents révolutionnaires, il était dit que la force publique ne peut agir au dedans que sur la réquisition des officiers civils, et un membre demanda qu'il fût formellement établi que cette expression d'officiers civils s'appliquait aux seuls officiers municipaux. Or la Convention fit précisément le contraire de ce qu'on lui demandait ; à la qualification d'*officiers civils* elle substitua la qualification d'*autorités constituées*, qui donnait plus de marge, et permettait, en cas de besoin, de déposséder les municipalités. Les chefs de la Convention avaient alors beaucoup de confiance dans les municipalités, et s'en étaient servis utilement pour abattre leurs ennemis ; mais ils sentaient qu'un jour ou l'autre cette force pouvait se retourner contre eux, et ils prenaient leurs précautions.

D'un autre côté, le chapitre des contributions publiques était ainsi conçu :

« Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de concourir aux charges publiques. »

Un jacobin plus consciencieux que politique, Levasseur, et un girondin plus courageux que conséquent, Ducos, combattirent vivement cet article, et demandèrent une dispense absolue pour ceux qui n'avaient que le strict nécessaire ; à cette demande Levasseur joignit celle de l'impôt progressif, afin d'atteindre les riches. Mais Fabre-d'Églantine s'éleva contre toute dispense, comme établissant une distinction insidieuse entre les citoyens, et le grand financier de la Convention, Cambon, établit que, dans des questions de cette nature, la liberté du législateur ne pouvait être enchaînée. Robespierre lui-même, qui, aux Jacobins, avait parlé dans le même sens que Levasseur et Ducos, reconnut qu'il s'était trompé. « Dispenser les pauvres de tout impôt, ce serait, dit-il, les avilir et décréter l'aristocratie des richesses ; par ce chemin, on arriverait infailliblement à la formation d'une classe de prolétaires et d'ilotes. Ce qu'il y a de juste, c'est de déclarer que la société doit le nécessaire à ceux qui ne peuvent pas se le procurer par leur travail. » Robespierre ne s'expliqua pas sur l'impôt progressif, dont il ne fut plus question, et le chapitre des contributions publiques se réduisit au seul article qui vient d'être cité.

Le chapitre de l'organisation judiciaire fut plus sérieusement débattu que les autres. D'habiles jurisconsultes, entre autres Cambacérès, parlèrent en faveur du jury au civil aussi bien qu'au criminel. D'ardents jacobins, Chabot notamment, demandèrent qu'il n'y eût ni juges ni jurys, mais seulement des arbitres forcés, prononçant à huis clos et en dernier ressort. Selon Chabot, la publicité n'était bonne que pour les avocats, dont il fallait subir l'inutile bavardage ; rien, d'ailleurs, n'était plus facile que de trouver des arbitres ; il suffisait de contraindre tous les citoyens à l'être et de priver du droit de cité quiconque s'y refuserait. Robespierre combattit ce système, qui avait, selon lui, les plus graves inconvénients, et qui devait profiter aux riches, non aux pauvres. Mieux valait, comme

le comité l'avait essayé, modifier et améliorer le régime actuel. C'est en définitive cet avis qui prévalut, bien que, pour donner à Chabot et à ses amis une satisfaction apparente, le nom d'arbitre remplaçât celui de juge.

Robespierre fit encore prévaloir son opinion, même contre le comité, dans la question si souvent controversée des conventions nationales. Le comité proposait que la Convention, chargée de reviser la constitution, s'assemblât à vingt lieues du Corps législatif, et que celui-ci fût maintenu dans l'exercice de ses fonctions jusqu'à la promulgation de la constitution nouvelle. Robespierre, appuyé par Thuriot et Billaud-Varenne, démontra que placer deux Assemblées en face l'une de l'autre, c'était briser l'unité nationale et organiser la guerre civile. Il était plus simple et plus sage de réunir momentanément le pouvoir législatif au pouvoir constituant, et d'attribuer à la Convention nationale ces deux pouvoirs réunis. Sur la question des conventions, comme sur celle du haut jury, Hérault-Séchelle se déclara converti, et l'article du comité fut rejeté. Levasseur, Phélippeaux, Garrau, Coulon, ne purent pas même obtenir que la durée du pouvoir des conventions fût limitée à un an.

Dans les constitutions ou projets de constitutions antérieurs, le chapitre intitulé « Garantie des droits » tenait une grande place ; dans la constitution montagnarde, ainsi qu'on l'a vu, il se réduisait à un article fort simple, et, parmi les droits naturels, un seul, le droit des clubs, se trouvait explicitement consacré et garanti.

Cette omission était significative, et de nombreuses réclamations surgirent de tous les côtés de l'Assemblée. Fonfrède demanda que la liberté des cultes ne fût point omise ; d'autres parlèrent en faveur de la liberté de la presse, de la liberté individuelle et du droit de pétition ; mais ici l'appui de Robespierre manquait. Plus d'une fois déjà il avait dit que la liberté de la presse était sans doute fort respectable, mais

qu'on ne devait pas s'en servir contre la liberté elle-même, et que les ennemis de la République n'y avaient aucun droit. Il n'osa pas attaquer aussi ouvertement la liberté des cultes; mais il répondit à Fonfrède et à Barrère que, si la liberté des cultes était proclamée, des tentatives contre-révolutionnaires pourraient fort bien se cacher sous des manifestations religieuses; il proposa donc l'ordre du jour, vu que la liberté des cultes était déjà consacrée par la déclaration des droits. Fonfrède accepta l'ordre du jour ainsi motivé, et, pour cette fois, la liberté des cultes ne figura point dans le chapitre des garanties.

Quelques jours plus tard, elle y retrouva pourtant place avec l'égalité, la sûreté, la propriété, la liberté indéfinie de la presse, le droit de pétition et l'instruction commune. Ainsi modifié, le chapitre de la déclaration des droits ressemblait beaucoup aux chapitres analogues dans les constitutions précédentes; ce qui lui donnait le cachet de l'époque, c'était l'avant-dernier article de ce chapitre, dont voici le texte :

« La République française honore la loyauté, le courage, la piété filiale, le malheur; elle remet le dépôt de sa constitution sous la garde de toutes les vertus. »

Contrairement au précédent de la Constituante, le vote sur les trente-cinq articles de la déclaration des droits suivit le vote sur les articles de la constitution, au lieu de les précéder, et c'est seulement dans la séance du 22 que ce vote eut lieu. à l'unanimité, la droite ne prenant pas part à la délibération. Billaud-Varenne alors, avec l'accent d'une sensibilité exquise, demanda que ce grand jour fût célébré par l'abrogation de la loi martiale, de cette loi de sang, votée par les monstres de l'Assemblée constituante Des applaudissements prolongés accueillirent cette proposition, et la loi martiale, au nom de l'humanité outragée, fut rayée du code révolutionnaire par Billaud-Varenne, Saint-Just, Robespierre, Collot-d'Herbois, Couthon et autres philanthropes. Le 24 enfin, après une der-

nière lecture, le projet de constitution devint loi de l'État.

Telle est cette fameuse constitution de 1793, qui, après plus de soixante années, est restée l'admiration et l'espoir du parti démocratique pur, l'horreur et l'effroi des partis modérés. A vrai dire, ni cette admiration ni cette horreur ne sont suffisamment justifiées. Le mérite de la constitution montagnarde selon les uns, son tort selon les autres, c'est d'avoir posé comme principe absolu le principe de la souveraineté du nombre ; mais, ce principe une fois posé, la Convention fut loin d'en tirer toutes les conséquences, et, sur quelques points même, elle s'en écarta visiblement. « Avec « Rousseau, disait Robespierre, nous regardons comme indu« bitable que la volonté ne se représente pas : le Corps légis« latif lui-même n'est pas représentant, dans le vrai sens du « mot ; ses lois ont besoin de sanction, et ses décrets n'y « échappent que parce que le peuple est censé les approuver. » Ce n'était là, tout le monde le sent, qu'un vain sophisme pour mettre d'accord les déclarations précédentes de Robespierre avec ses votes actuels.

Quoi qu'il en soit, le vote de la Convention n'était pas définitif, et la constitution devait passer encore par la formalité de la sanction populaire. Bien que, depuis le 31 mai, la presse eût cessé d'être libre, le nouveau pacte politique souleva plus de critique et rencontra plus d'opposition au dehors de l'Assemblée que dans l'Assemblée elle-même. Le plus violent de tous les journalistes, Marat, l'avait pourtant pris sous sa protection: « Les hommes d'État, disait-il, dès le lendemain du rapport, « avaient mis huit mois à accoucher du plan monstrueux que « l'on connaît. Pour rendre la liberté à charge et en horreur « à tous les Français, ils les arrachaient à leurs occupations « personnelles, pour passer leur vie dans leurs sections, et, sous « prétexte de les rétablir dans l'exercice de leur souveraineté, « ils ne leur laissaient le temps ni de cultiver leurs champs, ni « de boire, ni de manger. » Au lieu de cela, en huit jours, la

Montagne avait enfanté une œuvre simple, logique, et qu'elle pouvait montrer avec orgueil. A l'exemple de Marat, le *Journal de la Montagne* se prosternait devant l'évangile nouveau, et déclarait que rien de si beau n'était encore sorti de la tête des hommes. Enfin le journal le plus répandu des journaux démocratiques, le Journal de Prudhomme (les *Révolutions de Paris*) louait la constitution nouvelle, non comme parfaite, mais comme la meilleure que la France pût supporter.

Mais, malgré l'approbation calculée ou forcée des journaux, il y avait en France trois partis fort opposés à la constitution et tout prêts à se réunir contre elle : le parti royaliste, vaincu depuis le 10 août, mais qui tournait un œil d'espoir vers les insurgés de l'Ouest et vers les armées étrangères; le parti girondin, écrasé à Paris, mais qui comptait sur l'appui des départements; le parti dit des *enragés* enfin, qui plus que tout autre avait contribué au succès du 31 mai, et qui, repoussé du club des Jacobins, avait encore à la commune, au club des Cordeliers et dans les sections, de très-chauds partisans. Le parti royaliste n'ajouta rien à l'adresse que les chefs des armées catholiques et royales avaient lancée le 27 mai, et qui condamnait à l'avance toute constitution républicaine. Quant au parti girondin, bien qu'intimidé et dispersé, il protesta, par la plume de Pétion d'abord, puis par celle de Condorcet, qui était encore libre. Dans une brochure non signée, mais dont l'auteur était bien connu[1], Condorcet commençait par signaler à l'indignation publique l'attentat commis le 2 juin contre l'intégrité de l'Assemblée nationale et l'asservissement des débris de cette Assemblée; puis il s'efforçait de prouver que la constitution girondine valait beaucoup mieux que la constitution montagnarde. Mais, par un bien faux calcul ou par une étrange aberration, ce qu'il reprochait surtout à la constitution montagnarde, ce n'était point de faire une trop grande part au principe démocratique; c'était, au contraire,

[1] *Aux citoyens français, sur la nouvelle constitution.*

de restreindre, d'affaiblir, de mutiler ce principe. Ainsi il lui reprochait d'avoir fractionné les élections, et préféré, pour la nomination des fonctionnaires, les assemblées électorales aux assemblées primaires; d'avoir remis le soin de rendre la justice civile à des juges, au lieu d'en charger des jurés; d'avoir réduit à une simple formalité le droit de sanction populaire; d'avoir enchaîné la souveraineté nationale, en ne soumettant point la nouvelle constitution à un examen nouveau, après un espace de temps déterminé; enfin, d'avoir préparé le piédestal d'un nouveau roi, en constituant un pouvoir exécutif tel, que le peuple en serait bientôt dégoûté. Ces reproches n'avaient, certes, pas une grande portée; ils n'en irritèrent pas moins au plus haut degré le parti vainqueur; et, dans la séance du 10 juillet, on vit Chabot, l'*écrit infâme* de Condorcet à la main, monter à la tribune et y dénoncer la *secte scélérate* qui se permettait de calomnier d'une manière aussi atroce la constitution et le comité. Un tel crime était digne de mort, et Chabot demanda et obtint que Condorcet fût mis en état d'arrestation.

L'opposition du parti girondin se trouva ainsi promptement réduite au silence; mais il restait celle du parti des enragés, qui était plus audacieuse et moins facile à comprimer. Ce parti rédigea une pétition des plus violentes, que Jacques Roux, au nom de la section des Gravilliers et du club des Cordeliers, apporta à la Convention. « Mandataires du peuple, était-il dit « dans cette pétition, qu'avez-vous fait pour le peuple? Vous « avez voté une constitution ! Y avez-vous proscrit l'agiotage? « y avez-vous prononcé une peine contre les accapareurs? « Non... Jusqu'à quand souffrirez-vous donc que les riches « égoïstes boivent, dans des coupes dorées, le plus pur sang « du peuple?... Le peuple se souvient qu'il a été déjà trahi par « deux législatures : profitez de l'exemple, et gardez-vous, « comme vos prédécesseurs, de terminer votre carrière avec « ignominie. Il est temps que les sans-culottes terrassent toutes « les tyrannies. Nos frères des départements vont arriver; nous

« leur montrerons les piques qui ont renversé la Bastille, dis-
« sipé la faction des hommes d'État, détruit la putréfaction de
« la commission des douze; alors nous les accompagnerons
« dans le sanctuaire des lois, et nous leur montrerons le côté
« qui voulut sauver le tyran et celui qui prononça sa mort. »

Si les girondins eussent encore été sur leurs bancs, ce langage, malgré son insolence, eût pu être applaudi par la Montagne. Les girondins n'y étaient plus, et Robespierre, Thuriot, Legendre, Billaud-Varenne, s'en indignèrent. « Tu viens, dit le « président à Jacques Roux, de parler le langage de Pitt et Co-« bourg. — Malgré toi, ajouta Thuriot, l'espoir du tyran sera « frustré, et les monstres qui te ressemblent en périront de rage. » Il en fut de même aux Jacobins, où Robespierre saisit cette occasion de faire appel à la modération et à l'union des patriotes. Collot-d'Herbois, Momoro, Hébert même, s'unirent à Robespierre pour réprouver, pour flétrir la conduite des enragés, et, dans une visite fraternelle au club des Cordeliers, ils réussirent à faire expulser de ce club Jacques Roux et Leclerc, *ces hommes hideux comme le crime*, selon l'expression de Collot-d'Herbois. Jacques Roux était prêtre, et les Jacobins ne manquèrent pas de faire valoir contre lui cette circonstance, alors fort aggravante. « Vous auriez vu, dit Collot-d'Herbois, en rendant compte « de sa mission, vous auriez vu le plus beau des spectacles : vous « auriez vu Hébert promener le flambeau de la vérité sur la tête « du prêtre fanatique, et faire fondre la glace d'hypocrisie dont « il s'était cuirassé[1]. » Les citoyennes révolutionnaires vinrent en aide à Hébert, et l'arrêt d'expulsion fut rendu aux acclamations de l'assemblée. Après cet échec, l'opposition des enragés tomba, et la constitution de 1793, comme toutes celles qui ont été soumises à l'acceptation du peuple, obtint dans les assemblées primaires la presque unanimité.

Il serait trop long de retracer ici dans tous leurs détails

[1] *Journal de la Montagne*, 3 juillet.

les étranges cérémonies par lesquelles fut solennisée la promulgation de la constitution nouvelle. Ce curieux spectacle commença le 9 août, au sein même de la Convention, par un dialogue entre Gossein, rapporteur, et les envoyés des départements : « Envoyés du peuple, leur dit Gossein, avez-vous vu « l'habitant de Paris exercer d'injustes vengeances et crier à « l'anarchie ? — Non, répondirent les envoyés. — Avez-vous « vu la représentation nationale outragée, cernée, entourée « de despotes ? — Non. » Après quoi, la liberté de la Convention étant bien constatée, la Convention se leva tout entière en criant : *Vive la République !* Vint ensuite David, à qui le soin d'ordonner la fête du lendemain avait été confié, et qui en lut gravement le programme.

« Les Français, disait le préambule de ce programme, réunis pour célébrer la fête de l'unité et de l'indivisibilité, se lèveront avant l'aurore ; la scène touchante de leur réunion sera éclairée par les premiers rayons du soleil ; cet astre bienfaisant, dont la lumière s'étend sur tout l'univers, sera pour eux le symbole de la vérité, à laquelle ils adresseront des louanges et des hymnes. »

Suivait le programme, qui traçait minutieusement à la Convention, non-seulement la marche qu'elle devait suivre et les stations où elle devait s'arrêter, mais les paroles que son président devait prononcer et les gestes qu'il devait faire. Le lendemain, 10 août, ce programme fut exécuté de point en point, et, de la place de la Bastille, où, pour figurer la fontaine de la régénération, la Nature pressait de ses mains ses fécondes mamelles, et donnait à boire d'abord au président de la Convention, puis aux quatre-vingt-six représentants des assemblées primaires, jusqu'à la place des Invalides, où le Peuple français, placé à la cime d'une énorme montagne, écrasait de sa massue l'ambitieux Fédéralisme et le faisait rentrer dans les eaux croupissantes de son fangeux marais, la Convention asservie se traîna misérablement à travers une suite de parades

plus ridicules, plus grotesques, plus absurdes les unes que les autres. Enfin, au Champ de Mars, l'acte constitutionnel fut déposé en grande pompe sur l'autel de la patrie par le président Hérault-Séchelle, qui le mit sous la sauvegarde de toutes les vertus, en prononçant son sixième discours de la journée. « Le peuple alors, disait le programme, s'en emparera respec-« tueusement, le portera en triomphe, et des baisers frater-« nels mille fois répétés termineront cette scène nouvelle. » Il est inutile de dire que le peuple se conforma au programme.

Quant aux six discours du président de la Convention, Hérault-Séchelle, ancien avocat général près le Parlement de Paris, on peut en juger par ce fragment du premier, de celui qu'il prononça sur la place de la Bastille, en présence de la statue de la Nature : « Souveraine du sauvage et des nations « éclairées, ô Nature ! ce peuple immense, rassemblé aux pre-« miers rayons du jour devant ton image, est digne de toi, il « est libre !.... O Nature ! reçois l'expression de l'attachement « éternel des Français pour tes lois, et que ces eaux fécondes « qui jaillissent de tes mamelles, que cette boisson pure qui « abreuva les premiers humains, consacrent dans cette coupe « de la fraternité et de l'égalité les serments que te fait la « France en ce jour, le plus beau qu'ait éclairé le soleil dans « l'immensité de l'espace ! »

Six semaines après cet hymne à la Nature, la Convention décrétait le gouvernement révolutionnaire, et les derniers défenseurs de la justice et du droit, les girondins, portaient leurs têtes sur l'échafaud.

Si nous reproduisons ici ces aberrations, ce n'est point pour le vain plaisir de tourner en ridicule la terrible Assemblée dont le souvenir trouble encore les esprits les plus fermes et éveille des sentiments confus d'étonnement et d'effroi ; c'est parce que, à notre sens, rien ne caractérise mieux cette étrange époque que ce mélange de grandeur et de petitesse, de cruauté trop réelle et de fausse sensibilité, d'innovations

hardies et d'imitations puériles. Nous ne pouvons pas oublier, d'ailleurs, que dans des temps peu éloignés la seconde République a cru devoir copier les fêtes de la première, et que nous avons eu aussi nos chars chargés d'emblèmes mythologiques, nos bœufs à cornes dorées, nos jeunes filles vêtues de blanc et couronnées de fleurs; mais, grâce à Dieu, derrière ces innocents symboles, nous n'apercevions pas l'échafaud, et l'Assemblée, en promenant ses regards autour d'elle, n'avait à regretter ni vides dans son propre sein, ni supplices, ni confiscations, ni déportations, ni emprisonnements arbitraires. Que l'on fasse honneur de cette différence à la douceur croissante de nos mœurs, cela est juste; mais il est juste aussi de ne pas oublier que cet heureux progrès s'était accompli au milieu d'une société libre, sous l'influence d'un gouvernement de discussion, de publicité, de contrôle!

A vrai dire, depuis le 2 juin le gouvernement révolutionnaire existait en France; mais il n'avait point reçu sa forme définitive, et l'exercice s'en partageait irrégulièrement, confusément, entre le comité de salut public et la commune, entre le comité de sûreté générale et les comités révolutionnaires, entre le club des Jacobins et les sections; et de ce partage résultaient chaque jour des conflits et des querelles. De ces pouvoirs, le comité de salut public était, hiérarchiquement, le premier; mais, dans l'insurrection du 2 juin, la commune, le club des Jacobins, les sections, lui avaient évidemment forcé la main, et, bien que depuis il eût été renouvelé, bien qu'à des modérés, comme Breard, Cambon, Danton, Guyton-Morveaux, on eût substitué des jacobins énergiques, comme Couthon, Saint-Just, Billaud-Varenne, Robespierre, il hésitait encore à envoyer au tribunal révolutionnaire, c'est-à-dire à l'échafaud, les députés détenus, et la faction victorieuse ne lui pardonnait pas cet excès d'indulgence. Le tribunal révolutionnaire lui-même, coupable de quelques ménagements envers le général Custine, était devenu suspect, et Robespierre lui repro-

chait, aux Jacobins (25 août), « d'avoir suivi les formes *avocatoires* et de s'être entouré de chicanes pour juger des crimes dont le germe devait être étouffé subitement. A quoi bon cette complication inutile de juges et de jurés quand il n'existait à ce tribunal qu'un seul délit, celui de haute trahison, et qu'une seule peine, la mort? Il fallait que le tribunal, au lieu de retarder la marche de la Révolution par des lenteurs criminelles, fût actif comme le crime, et finît tout procès en vingt-quatre heures. »

Quand l'homme sage des Jacobins parlait ainsi, on devine ce que devaient dire Desfieux, Hébert, Chaumette. Desfieux s'étonnait qu'Antoinette, Brissot et autres scélérats vécussent encore, et réclamait la formation de dix ou douze tribunaux révolutionnaires, « dégagés des formes ridicules au moyen « desquelles on entravait la marche du tribunal existant. » Hébert ne demandait que trois minutes pour démontrer les crimes de Vergniaud, Brissot, Gensonné, et proposait, aux acclamations unanimes de l'Assemblée, d'aller en masse prier la Convention de faire tomber dans les vingt-quatre heures la tête des conspirateurs. A la commune, enfin, où se succédaient journellement les motions les plus horribles, les plus anarchiques, Chaumette et Hébert proposaient et obtenaient une adresse à la Convention pour demander la formation effective d'une armée révolutionnaire, chargée de visiter les greniers à blé dans les environs de Paris, et autorisée à conduire avec elle une guillotine pour la punition sommaire des accapareurs.

Du 2 juin aux premiers jours d'octobre il y eut ainsi une double pression, celle du comité de salut public sur la Convention, celle de la commune et des sociétés populaires sur le comité de salut public, et celles-ci obtinrent à peu près tout ce qu'elles demandaient. Elles obtinrent notamment, le 3 octobre, un décret qui confirmait la mise hors la loi de vingt et un députés, qui en traduisait quarante-deux devant le tribunal

révolutionnaire, et qui en mettait soixante-quatorze en état d'arrestation. Mais, après avoir jeté cette proie aux appétits sanguinaires de la commune et des jacobins, le comité de salut public éprouva le besoin de concentrer la dictature, et de ne point laisser passer en d'autres mains que les siennes l'instrument de la terreur. Par deux décrets rendus, l'un le 10 octobre, l'autre le 10 décembre, sur les rapports de Saint-Just et de Billaud-Varenne, il proclama donc et organisa le gouvernement révolutionnaire.

A travers les phrases sentencieuses du premier rapporteur et le jargon barbare du second, il est aisé de saisir l'idée qui se trouvait ainsi réalisée. Cette idée était celle d'un pouvoir unique, maître absolu de la fortune, de la liberté, de la vie de tous les citoyens, et pouvant, par une chaîne d'agents dociles, transmettre et faire exécuter rapidement ses ordres d'un bout à l'autre du territoire. Il est inutile de dire que le pouvoir auquel la dictature se trouvait ainsi confiée était le comité de salut public, créé, comme on le sait, en avril, au moment de la défection de Dumouriez, et investi dès cette époque du droit de prendre toutes les mesures nécessaires à la sûreté intérieure et extérieure du pays, à la seule condition d'en rendre compte à la Convention. Danton, qui avait du moins le mérite de détester l'hypocrisie, voulait que la dictature du comité fût franchement avouée, et qu'on supprimât les ministres, comme un rouage inutile. Robespierre et Barrère, dont les voies étaient plus tortueuses, voulurent, au contraire, les conserver, mais en les obligeant à venir, tous les jours, à heure fixe, prendre les ordres du comité, et en leur enlevant tout droit, même de simple surveillance, sur l'exécution des lois et des mesures révolutionnaires. C'était, en fait, adopter l'avis de Danton, et le changement fut à peine aperçu, quatre mois après, quand le conseil exécutif cessa d'exister, sur la proposition du même comité. Maître de la Convention par la peur, plus encore que par la confiance, le comité de

salut public obtenait, d'ailleurs, sans difficulté, et ordinairement sans débat, la ratification de tous ses actes.

La domination du comité de salut public sur la Convention se trouvait ainsi confirmée et régularisée; mais il lui restait à s'affranchir lui-même de la domination des sociétés populaires, et c'était là la partie la plus difficile de sa tâche. Depuis quatre mois, en effet, la commune avait pris l'initiative de toutes les grandes mesures révolutionnaires. L'armée révolutionnaire, soigneusement choisie parmi les jacobins les plus exaltés, lui appartenait, et Henriot venait d'être nommé commandant de la garde nationale, à la majorité de neuf mille voix, contre six mille, données à Raffet. Enfin, malgré le soin que mettait Robespierre à maintenir son influence aux Jacobins, la commune y était presque aussi forte que lui, et il ne pouvait empêcher que quelques-uns de ses collègues du comité de salut public, Barrère notamment, n'y fussent signalés fréquemment comme des hommes perfides dont il fallait purger le comité. Après avoir établi en principe, par le décret du 10 octobre, la suprématie du comité, la Convention décida donc, par un article formel du décret du 4 décembre, que tous les corps constitués (la commune comprise) et tous les fonctionnaires publics étaient placés, pour les mesures de gouvernement, sous l'inspection immédiate du comité de salut public. A la vérité, à côté de ce comité, il y en avait un autre, le comité de sûreté générale, chargé spécialement de la police, et dont les attributions se heurtaient quelquefois contre les siennes; mais, sans supprimer ce second comité, on résolut qu'il serait entièrement subordonné au premier. La loi de l'unité, invoquée par Saint-Just et par Billaud-Varenne, eût exigé qu'on fît un pas de plus, et qu'on donnât au comité de salut public le droit d'en choisir et d'en révoquer les membres à son gré; mais on n'osa pas aller jusque-là, et la Convention conserva la nomination des deux comités. A cette légère imperfection près, le mécanisme du gouvernement ré-

volutionnaire ne laissait rien à désirer, et les effets ne pouvaient pas tarder à s'en faire sentir.

Pour que ce mécanisme pût fonctionner sans embarras, on avait, d'ailleurs, commencé par faire disparaître tous les obstacles qui pouvaient le gêner. Ainsi, depuis l'établissement de la constitution de 1791, les conseils et directoires de département s'étaient constamment montrés plus modérés, moins révolutionnaires que les conseils et directoires de district et que les municipalités. En conséquence, on supprimait, d'une part, les conseils généraux, les présidents et les procureurs généraux syndics de département, tandis que, de l'autre, on réduisait les fonctions des directoires à la répartition des contributions entre les districts, à l'établissement des grandes routes, des manufactures et des canaux publics, enfin à la surveillance des domaines nationaux. Les procureurs-syndics de district, et les procureurs de la commune, élus par leurs concitoyens, avaient quelquefois manifesté certaines velléités d'indépendance; on les remplaçait par des agents nationaux, que le comité de salut public nommait et révoquait à son gré, sauf l'approbation de la Convention. Restaient les directoires de district, dont la docilité paraissait assurée, surtout en présence du droit permanent d'épuration, réservé au comité. C'est donc à ces directoires que l'on attribuait exclusivement le droit de surveillance sur l'exécution des lois révolutionnaires et des mesures de gouvernement; ils étaient seulement obligés de rendre compte de leurs actes, tous les dix jours, aux deux comités de salut public et de sûreté générale. Quant à l'exécution, elle était confiée aux municipalités et surtout aux comités révolutionnaires.

Ces comités, devenus fameux, et dont, après soixante ans, le nom inspire encore un juste effroi, avaient d'abord été spontanément formés par les sections, à titre de comités de surveillance, et sans qu'aucune attribution régulière leur fût conférée. On pouvait alors les considérer comme de simples

auxiliaires de la commune, et c'est d'elle qu'ils recevaient quelquefois des missions temporaires. Après le 2 juin, on remarqua qu'entre ces comités, comme entre les sections dont ils émanaient, il existait certaines dissidences, et qu'ils n'étaient pas tous possédés, au même degré, de l'esprit jacobin; en conséquence, on décida, sur la proposition de Bazire, qu'ils seraient épurés, à Paris, par le conseil général de la commune; dans les départements, par les commissaires de la Convention; puis, quand on se fut ainsi assuré de leur zèle, on leur confia la police. Ils eurent donc le droit et le pouvoir d'ordonner, à leur gré, des visites domiciliaires, et de décerner contre les suspects des mandats d'amener ou d'arrêt. Pour établir entre eux et la Convention un lien plus étroit, on décida, en outre, qu'à Paris ils correspondraient, non avec la commune, mais directement avec le comité de sûreté générale. Enfin un salaire de trois francs par jour fut attribué à chacun des membres qui les composaient.

Tels étaient les comités dont le décret du 4 novembre consacra définitivement l'existence et les attributions, en les plaçant sous la main des comités de salut public et de sûreté générale, et en les imposant à toutes les communes de France. Recrutés avec soin parmi les révolutionnaires les plus exaltés, ils devinrent ainsi l'instrument le plus actif, le plus puissant de deux tyrannies également redoutables, la tyrannie des comités conventionnels et celle des municipalités. Quand il plaisait, d'ailleurs, aux comités conventionnels d'exercer, sur un point quelconque de la France, une action plus directe, ils étaient maîtres de le faire, soit par l'intermédiaire des représentants en mission, soit par l'envoi de commissaires spéciaux auxquels ils déléguaient certains pouvoirs. Enfin une loi sévère de responsabilité atteignait tous les fonctionnaires publics qui se rendaient coupables, non-seulement de prévarication ou d'usurpation, mais de négligence ou de faiblesse. C'était, on le comprend, les avertir que, s'ils pardonnaient, on

ne leur pardonnerait pas, et que, s'ils frappaient mollement, ils seraient frappés eux-mêmes.

On connaît maintenant, dans sa substance, le célèbre décret du 4 décembre 1793 (16 frimaire an II), qui, au mépris de la constitution récemment votée établit en France, la dictature. Mais ce n'est pas tout; dans son rapport du 10 octobre, Saint-Just avait nettement déclaré qu'il fallait gouverner par le fer ceux qu'on ne pouvait pas gouverner par la justice, et que la liberté serait en danger tant que vivrait le dernier de ses ennemis. Pour s'élever jusqu'à cet idéal, il ne suffisait pas au comité de salut public de réunir dans ses mains des pouvoirs jadis divisés, de prendre des arrêtés qui faisaient loi, et de disposer souverainement des autorités constituées et des fonctionnaires publics; il lui fallait encore un tribunal pour tuer ses ennemis, une force organisée pour faire exécuter ses ordres. Il fut pourvu à ce double besoin au moyen de deux instruments déjà existants, le tribunal et l'armée révolutionnaire. Le tribunal révolutionnaire, créé avant le 31 mai, se composait nominalement de juges et de jurés; mais, entre ces juges et ces jurés, choisis également par le comité de salut public, et payés à tant la journée, il n'existait réellement aucune différence. Au début, le tribunal révolutionnaire, ainsi que Robespierre le lui reprochait, avait pourtant cru qu'il devait entendre contradictoirement des témoins, autoriser la défense, et emprunter aux tribunaux ordinaires certaines formes judiciaires. De là le scandale de quelques lenteurs, et le scandale plus grand de quelques acquittements. Mais c'était évidemment s'écarter du but de l'institution, et on ne tarda pas à y revenir. Pour que le tribunal révolutionnaire pût suffire à la besogne qu'on lui donnait, on commença par le diviser en quatre sections; puis successivement, à mesure que le besoin s'en faisait sentir, on le dispensa de toutes les règles, de toutes les formes qui servent d'ordinaire à prémunir les juges contre l'erreur et à protéger l'innocence. De degré en degré,

on arriva ainsi à l'atroce décret du 22 prairial, œuvre personnelle de Robespierre, et qui devrait suffire pour réduire au silence les admirateurs posthumes de cet abominable hypocrite : « La loi, disait ce décret, donne pour défenseurs aux « patriotes calomniés des jurés patriotes; elle n'en accorde « point aux conspirateurs. » A partir de ce moment, les fonctions du tribunal révolutionnaire furent fort simples; elles se bornèrent à enregistrer, chaque jour, les arrêts que les chefs du comité de salut public avaient prononcés, et à envoyer, par charretées, à la guillotine ceux que Robespierre et ses complices avaient marqués à l'encre rouge.

Quant à l'armée révolutionnaire, elle avait d'abord, ainsi que nous l'avons dit, pour mission spéciale la recherche, la punition des accapareurs, et quelques hommes modérés s'y étaient introduits; mais sa mission fut généralisée, une prompte épuration fit justice des intrus, et on la déclara commune à toute la République. Le comité de salut public eut ainsi sa gendarmerie aussi bien que ses juges, et l'organisation fut complète.

En même temps que l'on constituait le gouvernement révolutionnaire, on mettait à la disposition de ce gouvernement des lois et des décrets dignes de lui, des lois et des décrets qui tendaient ouvertement au but si franchement indiqué par Saint-Just : en matière politique, des mesures terribles contre les prêtres, contre les émigrés et leurs familles, contre les accapareurs, contre les agioteurs, contre les royalistes, contre les constitutionnels, contre les fédéralistes, enfin contre les suspects, c'est-à-dire contre tous ceux que l'on pouvait, à un titre quelconque, soupçonner de mécontentement ou d'indifférence; en matière financière, l'emprunt forcé, le maximum, les réquisitions, les confiscations, la banqueroute! Et si, sur quelque point de la France, à Lyon, dans la Vendée, à Bordeaux, à Strasbourg, une insurrection éclatait, à ces moyens, jugés trop réguliers et trop doux, les représentants en mis-

sion en ajoutaient de plus prompts et de plus efficaces. A Lyon, ils mitraillaient; à Nantes, ils noyaient; à Bordeaux, ils guillotinaient en masse, et à Strasbourg, un des saints de l'église jacobine, Saint-Just, perfectionnait le tribunal révolutionnaire, en interdisant toute confrontation du dénoncé avec le dénonciateur, en supprimant toute instruction préalable et toutes écritures, en réduisant la procédure à un simple interrogatoire dont on ne tenait pas note, et à un jugement qui n'était pas enregistré! Deux heures après la délation, le dénoncé se trouvait ainsi fusillé et le dénonciateur récompensé.

Voilà, non certes dans tous ses raffinements, mais dans ses traits principaux, le régime qui, depuis le 10 octobre 1793 jusqu'au 27 juillet 1794 (9 thermidor an III), dompta en France toutes les volontés, courba toutes les têtes, et fit verser des flots de sang, aux acclamations d'une multitude furieuse ou terrifiée. Quand on lit l'épouvantable histoire de ces dix mois, on se demande comment un grand peuple, un peuple de vingt-sept millions d'hommes, a pu supporter si longtemps la domination odieuse de quelques scélérats sans génie, et c'est par la peur qu'on essaye d'expliquer cet étrange phénomène! Sans doute, la peur y avait une grande part; mais un autre sentiment s'y mêlait, et peut-être n'a-t-on pas assez remarqué, dans notre pays, l'éternelle disposition d'une certaine portion de la société, à tolérer, à excuser, presque à approuver les plus grands crimes, quand ces crimes paraissent mettre fin aux agitations, aux incertitudes d'une situation compliquée. Qu'on y regarde de près, et on verra que, ni au 10 août, ni au 21 janvier, ni au 31 mai, cette lâche et imbécile adhésion ne fit défaut au parti vainqueur. Une constitution, acceptée avec satisfaction par la grande majorité de la nation, tombait sous les coups d'une insurrection; un roi, honnête homme et vraiment ami du peuple, montait sur l'échafaud; des hommes illustres, autour desquels se ralliaient alors les honnêtes gens, périssaient à la fin d'une longue lutte contre les assassins de

septembre : tout cela était regrettable, sans doute, et on eût préféré que les choses tournassent autrement. Mais la lutte entre les républicains et les constitutionnels, entre ceux qui voulaient tuer le roi et ceux qui voulaient le sauver, entre les montagnards et les girondins, était devenue bien violente, bien bruyante, et portait un grand trouble dans toutes les relations; il fallait en finir à tout prix, et il était heureux que la lutte fût terminée, même d'une manière fâcheuse. C'était du moins une solution, et l'on pouvait espérer qu'en s'abstenant de toute opposition, on obtiendrait un peu de repos! Et, quand de nouvelles convulsions venaient prouver l'inanité de ces belles prévisions, on en était quitte pour les reprendre sur de nouveaux frais, et pour transporter aux vainqueurs du jour les espérances qu'on avait fondées sur les vainqueurs de la veille. Que Robespierre l'eût emporté le 9 thermidor, et, parmi les gens qui battirent des mains à sa chute, il s'en fût certainement trouvé qui eussent battu des mains à son triomphe, et béni en lui le sauveur de la société.

Il est triste de le dire, mais telles étaient alors la lâcheté et l'apathie universelles, que si les égorgeurs, brouillés entre eux, n'eussent pas voulu s'égorger mutuellement, leur règne affreux eût pu durer encore. Dans ces derniers temps, on a longuement et vivement débattu la question de savoir lesquels des vainqueurs ou des vaincus du 9 thermidor étaient les plus féroces; les uns tenant pour Robespierre, Saint-Just et Couthon, les autres pour Collot-d'Herbois, Billaud-Varenne et Tallien. Entre de tels hommes, il n'y a point de choix à faire, et la cruauté froide et systématique des premiers vaut, de tout point, la férocité violente et emportée des seconds. Mais après l'exécution des girondins, celle des hébertistes, celle de Danton et de ses amis, la faux de la terreur ne pouvait plus se mouvoir que par la force d'une impulsion unique et uniforme. Que cette impulsion s'affaiblît où se divisât, et elle cessait d'être suffisante. Il était alors inévitable que les senti-

ments, trop longtemps comprimés, fissent explosion, et que la réaction de la justice et de l'humanité éclatât. Ceux qui disent que la victoire de Robespierre et de Couthon eût mis fin au règne de la terreur, aussi bien que la victoire de Collot-d'Herbois et de Billaud-Varenne, disent peut-être vrai; mais une chose est certaine, c'est que, dans ce cas, la victoire n'eût pas plus profité à Couthon et à Robespierre qu'elle ne profita à Billaud-Varenne et a Collot-d'Herbois.

Est-il vrai maintenant que ces hommes, les martyrs de thermidor, comme osent les appeler certains dévots de l'église jacobine, eussent au moins dans l'esprit une idée généreuse, devant les yeux un but élevé, et qu'ils fussent au moment, lorsque la mort vint les surprendre, de donner à la France une admirable constitution, une constitution qui eût réalisé pleinement le grand programme révolutionnaire, celui dont les trois mots : « Liberté, Égalité, Fraternité, » sont la formule consacrée? Pour savoir à quoi s'en tenir à cet égard, il faut consulter, non pas les commentaires de leurs apologistes, mais leurs discours et les écrits posthumes qu'ils ont laissés. Or, pour commencer par le premier de tous, par Robespierre, nous défions que, dans ses discours ou dans ses écrits, on trouve autre chose qu'un amas incohérent et souvent contradictoire de déclamations vulgaires et de perfides accusations. Quand Robespierre avait dit, dans un style ridiculement emphatique, qu'il fallait mettre toutes les vertus à l'ordre du jour, et retrancher de la société, comme des branches parasites, les hommes corrompus et les ennemis du peuple, il n'avait plus rien à dire. On le voyait, d'ailleurs, successivement répudier la république et flétrir la monarchie, reconnaître le droit de propriété et le nier, exalter la liberté et la maudire, confisquer au profit de l'État tous les droits individuels, et déclarer que l'usurpation des droits individuels par le gouvernement est la cause unique de tous les maux de l'humanité; on le voyait, entraîné par le besoin de perdre ses ennemis, se placer à tous

les points de vue, professer toutes les doctrines, sans qu'il fût possible de saisir dans cet obscur fatras une idée, une vue d'organisation politique ou sociale. Les deux seules muses de Robespierre, la haine et l'envie, purent lui donner quelquefois du talent et même une certaine éloquence; jamais elles ne lui donnèrent ni une doctrine constitutionnelle ni un plan de gouvernement. « Les vagues généralités de ses prédications, « disait en 1794 un homme qui l'avait bien connu, Daunou[1], « n'aboutissaient d'ordinaire à aucune mesure, à aucun projet « de loi; il combattait tout, ne proposait rien, et ce secret de « sa politique s'accordait heureusement avec l'impuissance de « son esprit et la nullité de ses conceptions législatives. — « Tribun séditieux tant qu'il n'usurpa point l'autorité souve-« raine, ajoutait Daunou, tyran féroce dès qu'il l'eut enfin « usurpée, à la fin il ne parlait plus que le mystique jargon « d'un missionnaire imposteur. »

Il est juste de reconnaître qu'il y a quelque chose de plus dans les discours et les écrits de Saint-Just. Saint-Just avait certainement les yeux fixés sur un type de gouvernement auquel il voulait ramener, ou, pour mieux dire, plier les lois et les mœurs; mais ce type, formé confusément dans son esprit par la lecture des utopies sociales, anciennes ou modernes, était de ceux que l'on rêve quelquefois, mais dont la réalisation ferait peser sur l'humanité la plus effroyable des tyrannies. Une Assemblée émanée de la totalité des citoyens réunis en un seul collége électoral; un pouvoir émané de cette assemblée et disposant, en son nom, de tous les droits privés et de toutes les forces publiques : voilà, en attendant mieux, la constitution que Saint-Just offrait à la France. Dans ce système, pas une garantie, pas un moyen de résistance contre la tyrannie, si ce n'est l'insurrection.

« Vous avez voulu la république, et vous ne voulez pas ce

[1] *Mémoire sur les événements du* 31 *mai et du* 2 *juin.*

qui la constitue. Ce qui constitue la république, c'est la destruction totale de ce qui lui est opposé. » (Discours du 16 octobre 1793.)

« Celui qui s'est montré l'ennemi de son pays n'y peut être propriétaire. Celui-là seul a des droits dans notre patrie qui a contribué à l'affranchir. » (Même discours.)

« Le fédéralisme ne consiste pas seulement dans un gouvernement divisé, mais dans un peuple divisé. L'unité ne consiste pas seulement dans celle du gouvernement, mais dans celle de tous les intérêts et de tous les rapports des citoyens. » (Discours du 26 germinal an II.)

« Tout parti est criminel, parce qu'il est un isolement du peuple et des sociétés populaires. La souveraineté du peuple veut que le peuple soit uni. Toute faction est donc un attentat à la souveraineté du peuple. Il ne faut point de parti dans un État libre pour qu'il puisse se maintenir. » (23 ventôse an II.)

« La liberté n'est pas une chicane de palais; elle est la rigidité envers le mal. » (26 germinal an II.)

« Il faut être juste, mais conséquemment à l'intérêt public, non à l'intérêt particulier. » (8 ventôse an II).

Si ces sentences et beaucoup d'autres semblables ont un sens quelconque, ce sens est celui-ci : Une fois le pouvoir établi sur la base de la souveraineté du peuple, nul n'a le droit, non-seulement de le combattre, mais de le contredire ou de s'en séparer. Quiconque ose le faire est un ennemi du peuple, pour qui la justice n'existe plus. Et, le principe posé, Saint-Just n'entendait point qu'on en méconnût les conséquences. « Quoi que « vous fassiez, vous ne pourrez jamais contenter les ennemis « du peuple, à moins que vous ne rétablissiez la tyrannie : j'en « conclus qu'il faut qu'ils périssent. » (23 germinal an II.)

Pour Saint-Just, la dictature du comité de salut public et les égorgements du tribunal révolutionnaire n'étaient donc point un accident, une nécessité temporaire : c'était le fond même de la vraie constitution républicaine; c'était la condition perma-

nente du maintien de cette constitution. Et ce n'est pas seulement dans l'ordre politique que, selon lui, l'unité absolue des intérêts, des opinions, des pensées les plus secrètes, devait être imposée par la force, c'est encore dans l'ordre civil. Que l'on prenne la peine de lire les *Fragments d'institutions républicaines*, trouvés dans les papiers de Saint-Just après sa mort, et que d'insensés admirateurs ont voulu publier, afin, disaient-ils, de venger sa mémoire. Jamais, dans le monde ancien ou dans le monde moderne, la tyrannie n'a affiché plus ouvertement, plus audacieusement, la prétention d'absorber tous les droits individuels ou collectifs, de confisquer le libre arbitre, de réduire l'homme à la condition d'un automate dont le gouvernement fait jouer les ressorts. Du jour de sa naissance au jour de sa mort, chaque homme, dans ce monstrueux système, appartient corps et âme à l'État qui règle souverainement ses pensées, ses sentiments, ses affections, aussi bien que ses actions. Ce n'est pas assez d'enlever les enfants à leurs parents pour les soumettre, de cinq à seize ans, à un régime obligatoire et commun, il faut encore définir ce régime dans ses moindres détails, et punir toute déviation, même légère : il faut décider, par exemple, que les enfants, quelle que soit leur constitution, seront vêtus de toile dans toutes les saisons, qu'ils coucheront sur des nattes, qu'ils dormiront huit heures, et qu'ils ne mangeront point de chair avant seize ans accomplis. Ce n'est point assez d'établir, au nom du bien général, une censure publique et inquisitoriale sur les fortunes, sur les opérations commerciales, sur les mœurs, sur les relations des hommes entre eux; il faut, sous les peines les plus rigoureuses, imposer à chaque citoyen l'obligation de prendre un métier, à chaque propriétaire celle d'élever quatre moutons par arpent de terre, à chaque commerçant celle de prouver, à la fin de l'année, qu'il n'a point thésaurisé; il faut même déterminer invariablement la forme et la couleur de l'habit que les citoyens porteront aux divers âges de leur vie; il faut subordonner le droit de se vêtir

de telle ou telle façon à certaines conditions absolues, à celle, par exemple, de passer un fleuve à la nage. Ce n'est point assez enfin de rendre les amis responsables les uns pour les autres; il faut encore condamner au bannissement ceux qui n'ont point d'amis et qui ne croient pas à l'amitié !

A la liberté bannie de toutes les relations sociales, il reste pourtant un asile, dans cette étrange constitution, le mariage. L'homme et la femme qui s'unissent sont époux, et peuvent tenir leur engagement secret tant qu'ils n'ont pas d'enfant ; en revanche, ils sont tenus de se séparer, s'ils n'ont point eu d'enfant, pendant les sept premières années de leur union, à moins qu'ils n'en aient adopté. En outre, la mère qui n'a point nourri son enfant cesse d'être mère, aux yeux de la loi, et son mariage est dissous. Les époux ainsi séparés sont pourtant autorisés à contracter, devant le magistrat, un nouvel engagement.

Quand on a lu la *République* de Platon, l'*Utopie* de Thomas Morus et certains livres de Rousseau, on connaît l'origine de la plupart de ces singulières idées; mais il était donné à Saint-Just de les coordonner, et d'y voir, à la fin du dix-huitième siècle, le salut de l'humanité. La puérilité des moyens n'étonne pas moins d'ailleurs que l'absurdité du but. Ce sont des vieillards, ayant toujours vécu sans reproche, qui, décorés d'une écharpe blanche, viennent dans les temples censurer la vie privée des jeunes gens et des fonctionnaires; ce sont des magistrats institués avec la mission expresse de donner l'exemple de toutes les vertus, et dont la parole est nécessairement écoutée; ce sont des lois pénales qui punissent l'ivresse comme un crime, et qui, pour tout châtiment, condamnent les meurtriers à être vêtus de noir toute leur vie; ce sont des fêtes religieuses où la nature, le peuple, l'amour, la sagesse, la victoire, le bonheur, l'amitié figurent singulièrement à côté de la divinité et de l'âme immortelle.

Tel est, dans ses dispositions principales, le testament de Saint-Just ! A le prendre en lui-même, on pourrait y voir une utopie aussi innocente que ridicule; mais, pour estimer cette

utopie à sa valeur, il ne faut pas oublier que son auteur réservait d'une manière permanente au peuple le droit de s'insurger, au gouvernement le droit de créer, quand la patrie était en danger, un comité de salut public, investi de la dictature. Les vieillards exempts de tout reproche et décorés d'une écharpe blanche, les magistrats donnant l'exemple de toutes les vertus, disparaissaient alors pour faire place au tribunal révolutionnaire et au bourreau. Entre le but et les moyens, l'accord se rétablissait ainsi, et l'unité des opinions, des intérêts, des habitudes, pouvait se constituer et s'affermir sous la protection de la guillotine.

La terreur jacobine avait fini le 9 thermidor, mais non le gouvernement révolutionnaire. Ce gouvernement fut pourtant modifié à deux reprises différentes, selon les inspirations et les besoins du moment. Après le 9 thermidor, le sentiment qui pesait sur tous les esprits était la crainte de la dictature, et l'on ne songeait qu'à la rendre désormais impossible. Ainsi, au lieu de concentrer le pouvoir dans un seul comité, duquel tous les autres émanaient, on le divisa entre plusieurs comités, indépendants les uns des autres, et, tout en accordant au comité de salut public le premier rang et les attributions principales, on décida qu'il serait renouvelé par quart chaque mois, et que ses membres ne seraient rééligibles qu'après un mois d'intervalle. Après l'insurrection du 12 germinal, au contraire, les inconvénients d'un gouvernement faible, désarmé, divisé, apparurent à tous les yeux; et, sans rendre au comité de salut public son ancienne puissance, on le chargea exclusivement des moyens d'exécution. Par là les autres comités se trouvèrent, jusqu'à un certain point, replacés sous sa surveillance et sous son contrôle. Mais, après le 12 germinal comme après le 9 thermidor, la Convention, soit par elle-même, soit par ses délégués, resta maîtresse absolue de la vie, de la fortune, de la liberté des citoyens. On peut même dire qu'elle le fut plus que jamais, grâce à la suppression de la municipalité de Paris et

à l'épuration, par voie administrative, des districts, des municipalités et des comités révolutionnaires. Le club des Jacobins même était fermé, et cette société célèbre, qui si longtemps avait fait trembler la représentation nationale, ne pouvait plus opposer sa tribune à celle de la Convention. La dictature, en un mot, avait changé de mains et d'esprit; mais c'était toujours la dictature, et une dictature contre laquelle protestaient ceux-là seuls qui en redoutaient les coups.

Pendant les quinze mois qui précédèrent le 9 thermidor, pour justifier toutes les injustices et toutes les violences, il avait suffi d'un mot : « Ce sont des royalistes. » Pendant les quatorze mois qui suivirent, il suffit d'un autre mot : « Ce sont des Jacobins, » et quand ces deux mots avaient été prononcés, il semblait qu'il ne restât plus rien à dire.

Que, dans leur fureur aveugle, les partis méconnaissant toutes les lois, toutes les règles de la justice et du droit, se frappent ainsi alternativement, sans songer aux représailles qui les attendent, on doit s'en affliger; mais on peut le comprendre. Ce que l'on comprend moins, c'est l'assentiment passif que de tels actes rencontrent parmi des hommes qui n'ont pas pour excuse les entraînements et les périls de la lutte. Pourvu que ces hommes se croient eux-mêmes à l'abri de l'arbitraire, c'est à peine s'ils se demandent de quel droit le vainqueur porte atteinte à la vie, à la liberté, à la propriété des vaincus! La vue de l'échafaud leur est pénible, et leur sensibilité répugne à voir couler le sang; mais que pour leur épargner cette souffrance on prenne la peine, comme le fit le Directoire au 18 fructidor, de substituer une mort lente à une mort prompte, leur conscience se rassure, leur quiétude renaît. Elle devient complète, si, afin d'éviter le scandale des procès publics, on procède, par mesure de sûreté générale, obscurément et sans bruit. De quoi peut-on se plaindre quand l'ordre extérieur subsiste et que la rue est tranquille? Ce que Tartufe disait de la morale est bien plus

vrai de la politique : le mal est dans l'éclat qu'on fait, et une proscription dont on ne parle pas cesse d'être une proscription.

Il ne faut pas hésiter à le dire, c'est ce honteux égoïsme, ce sont ces lâches complaisances des honnêtes gens, qui, à toutes les époques, ont encouragé les excès, les violences des partis les uns contre les autres. Si dans tous les camps politiques les honnêtes gens s'unissaient pour flétrir les procédés arbitraires de quelque part qu'ils vinssent; si, comme dans un pays voisin, chacun de nous se sentait blessé quand le droit est violé, même dans la personne d'un ennemi, le droit serait violé moins souvent, les procédés arbitraires seraient moins fréquemment employés, et nous ne serions pas condamnés aux éternelles représailles des factions. Ce sont là, dit-on, des lieux communs que chacun répète volontiers dans l'adversité, mais que chacun est prompt à oublier dès que la prospérité apparaît. Il n'en est pas moins vrai qu'un moment ces lieux communs ont paru unanimement acceptés par la conscience de la France, et que, deux fois dans le courant de ce siècle, en 1830 et 1848, elle leur a dû son salut. Malheureusement pour elle, elle les avait répudiés en 1794, et elle ne pouvait manquer d'en être punie.

VI

1794-1795

Nouveau comité de constitution. — Rapports de Boissy-d'Anglas et de Daunou. — Discussion. — Plan de Sieyès et échec complet de ce plan. — Thibaudeau. — Constitution de l'an III. — Décrets qui maintiennent dans le nouveau Corps législatif les deux tiers des membres de la Convention. — Insurrection du 13 vendémiaire. — Conséquences de cette insurrection. — Nomination du Directoire et fin de la Convention.

Ce sont les montagnards qui avaient voulu, créé, soutenu le gouvernement révolutionnaire, et, au lendemain du 9 thermidor, ils s'indignaient à la seule pensée que ce gouvernement ne fût pas maintenu; mais, quand ils virent avec surprise, avec effroi, que la réaction, au lieu de s'arrêter à Robespierre, venait jusqu'à eux et menaçait successivement tous ceux qui avaient pris part aux crimes de la Terreur, le gouvernement révolutionnaire leur apparut sous un autre jour, et ils furent les plus ardents à en demander la fin. La mise en activité de la constitution démocratique de 1793 devint donc leur mot d'ordre et celui des agitateurs subalternes qui continuaient à prêcher l'insurrection. A cette demande, la Convention n'osa pas d'abord répondre par un refus absolu; mais elle déclara que la constitution était inséparable des lois organiques, et elle nomma une commission chargée de préparer ces lois. Plus tard, des hommes dont la réputation de

sagesse commençait à s'établir, Thibaudeau, Cambacérès, Daunou, Boissy-d'Anglas, hasardèrent quelques critiques sur la constitution elle-même. Un des députés proscrits et rappelés, Lanjuinais, plus hardi, alla jusqu'à soutenir, à la grande colère de la Montagne, que le système de deux assemblées était le seul qui pût garantir les citoyens contre la tyrannie. Enfin, sur le rapport motivé de Pelet de la Lozère, il fut entendu que la constitution devait être, non-seulement complétée, mais modifiée, et que les lois organiques seraient à la fois *additionnelles* et *correctionnelles*. C'est dans cette vue que la commission des lois organiques fut portée de sept à onze membres, et composée en définitive de Thibaudeau, La Révellière, Lesage, Boissy-d'Anglas, Creusé-Latouche, Louvet, Daunou, Berlier, Lanjuinais, Durand-Maillane et Baudin des Ardennes. Plusieurs des membres de cette commission avaient été, comme Lanjuinais, procrits au 31 mai, et les autres appartenaient au parti modéré, à celui qui voulait donner à la France, sous la forme républicaine, l'ordre et la liberté.

Cependant, depuis l'Assemblée constituante, un grand changement s'était opéré dans les opinions politiques. Successivement frappés, sous le prétexte banal du salut public, les royalistes, les constitutionnels, les républicains modérés, les républicains extrêmes, les terroristes mêmes, avaient pu se convaincre, par une triste expérience, que toute sécurité, toute liberté, toute justice, sont incompatibles avec l'existence d'un pouvoir unique, et que, là où ce pouvoir existe, les déclarations de droits sont de vaines paroles, et les garanties individuelles de purs mensonges. On en revenait donc, sans oser encore en convenir, à ces idées d'équilibre, de pondération, de contrôle réciproque, sur lesquelles naguère on déversait tant de dédains, et l'on sentait la nécessité de se prémunir, non-seulement contre la tyrannie d'un individu, mais contre celle d'une majorité et des hommes qu'elle investit capricieusement et momentanément de la toute-puissance.

C'est dans cette pensée que la commission des Onze, composée d'hommes graves, laborieux, éclairés, rédigea le nouveau projet de constitution. L'idée fondamentale du gouvernement représentatif, celle de deux ou plusieurs pouvoirs répondant, par la diversité de leur origine, à des besoins, à des intérêts divers, s'éclairant, se contenant, se modérant mutuellement, mais se réunissant, en définitive, dans une action commune, par l'intermédiaire d'un ministère responsable et solidaire, cette idée, ignorée ou méconnue de la Constituante, ne pouvait avoir autorité dans la Convention. La commission se trouva donc ramenée à la vieille théorie de la division absolue des fonctions et des pouvoirs; mais elle sut du moins éviter quelques-unes des erreurs dans lesquelles l'Assemblée constituante était tombée. Ainsi, c'est à l'unanimité, moins une voix, celle de Berlier, qu'elle adopta la division du Corps législatif en deux Chambres, indépendantes l'une de l'autre. Elle se partagea un peu plus sur l'organisation du pouvoir exécutif : Lesage, Lanjuinais, Durand-Maillane, voulaient un président annuel; Daunou et Baudin, deux consuls biennaux; mais il parut à la majorité que ces deux systèmes se rapprochaient trop du système de la monarchie constitutionnelle, et on préféra un directoire de cinq membres, élus par le Corps législatif, et se renouvelant chaque année par cinquième. Quant aux relations de ces deux pouvoirs entre eux, on crut, comme l'Assemblée constituante, que, pour éviter un conflit, il suffisait de les tenir séparés, de définir rigoureusement leurs attributions, et de leur défendre d'empiéter l'un sur l'autre; on ne s'inquiéta donc point des moyens de les conserver ou de les mettre en bonne intelligence. Le Corps législatif avait l'initiative et le vote des lois et des décrets; le Directoire surveillait et assurait l'exécution de ces décrets et de ces lois, nommait et révoquait les ministres, dirigeait l'administration, disposait de la force publique, pourvoyait enfin, conformément aux lois, à la sûreté intérieure et extérieure de la

République. La voie de chacun des pouvoirs étant si bien tracée, le comité n'admettait pas qu'ils pussent jamais se heurter ni même se rencontrer.

Le rapport général fut présenté par un membre de l'Assemblée, qui, sous la Terreur, avait obscurément siégé dans la région qu'on appelait le Marais, mais à qui sa conduite héroïque, dans la journée du 2 prairial, avait acquis l'estime universelle, par Boissy-d'Anglas. Ce rapport, sagement pensé, gravement écrit, mais qui, dans plusieurs de ses parties, conserve la trace des préjugés et du mauvais goût de l'époque, commençait par le tableau des abus de la monarchie, des erreurs de l'Assemblée constituante, des vacillations de l'Assemblée législative, des crimes de la dictature conventionnelle; puis, examinant la constitution qui avait dû servir de base au travail de la commission, la constitution de 1793, Boissy-d'Anglas démontrait aisément que c'était l'organisation de l'anarchie. Il démontrait aussi que l'intervention populaire dans le vote des lois, telle que cette constitution l'avait réglée, était un vain simulacre. Il s'agissait aujourd'hui de profiter de toutes les expériences faites depuis quatre années, pour donner à la France une constitution vraiment libre et qui prévînt à la fois le retour de l'anarchie et celui de la tyrannie; il s'agissait, en un mot, d'*organiser le gouvernement des meilleurs*. Or quels sont les meilleurs, disait Boissy-d'Anglas, sinon les plus instruits et les plus éclairés? De là cette conséquence, que les droits politiques ne peuvent pas être conférés à tous sans discernement et sans réserve. La commission établissait donc, pour le Corps législatif, ce qu'on a appelé depuis un cens d'éligibilité; mais, par une contradiction singulière, elle déclarait en même temps, d'une part, qu'élire n'est pas une fonction, mais un droit appartenant à tous; d'autre part que, pour exercer ce droit, on doit être inscrit au rôle des contributions publiques. Elle voulait même que, plus tard, une autre condition fût ajoutée à celle-là, la condition de savoir lire et écrire et d'avoir appris

un art mécanique. On peut conclure de ces restrictions que la commission n'avait pas foi au principe qu'elle proclamait, et que le suffrage universel était pour elle, non un droit véritable, mais un fait consacré par le vote de deux Assemblées successives et dont elle n'osait pas faire justice.

L'intervention directe du peuple dans la législation et dans le gouvernement disparaissait complétement, et c'est seulement par voie de représentation et de délégation que les citoyens participaient aux affaires de l'État ; mais, sous cette forme et dans cette limite, la commission voulait que l'action populaire s'exerçât médiatement ou immédiatement, non-seulement sur tous les pouvoirs, mais encore sur toutes les fonctions. La commission repoussait donc avec indignation toute idée d'une chambre héréditaire ou d'un sénat à vie. Le Corps législatif, d'après son projet, devait se composer de deux Assemblées, l'une de cinq cents membres, l'autre de deux cent-cinquante, élues par les mêmes électeurs, se renouvelant également par moitié, tous les deux ans, et entre lesquelles il y avait une seule différence, celle de l'âge ; l'âge étant fixé à trente ans pour le conseil des Cinq-Cents, et à quarante ans pour le conseil des Anciens. En outre, les membres du conseil des Anciens devaient être mariés ou veufs.

Au conseil des Cinq-Cents appartenait exclusivement l'initiative; mais ses résolutions n'avaient force de loi qu'après l'approbation du conseil des Anciens. De grandes précautions étaient, d'ailleurs, prises pour empêcher soit qu'une force extérieure ne dominât le Corps législatif, soit qu'il n'usurpât lui-même la toute-puissance. Pour prévenir le premier danger, il était établi que les assistants aux séances ne pouvaient excéder aux Cinq-Cents le nombre de deux cent-cinquante, aux Anciens, le nombre de cent vingt-cinq; que le pouvoir exécutif ne pouvait faire passer ou séjourner aucun corps de troupes dans un rayon de six myriamètres, à partir de la commune où siégeait le Corps législatif; qu'il y avait près du Corps législatif une

garde de citoyens, pris dans la garde nationale sédentaire des départements et choisis par leurs frères d'armes; enfin, que le conseil des Anciens pouvait, par un acte souverain et irrévocable, changer, en tout temps, la résidence du Corps législatif. Il était établi, pour prévenir le second danger, que le Corps législatif ne pouvait exercer, par lui-même ou par des délégués, ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir judiciaire; qu'il ne pouvait même, dans aucun cas, déléguer, ni à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce fût, aucune de ses attributions constitutionnelles; qu'il ne pouvait créer dans son sein aucun comité permanent, mais seulement des commissions spéciales, chargées d'examiner une question déterminée, et qui se trouvaient dissoutes de plein droit aussitôt que le conseil avait statué sur la question qui leur était renvoyée. A l'aide de ces prescriptions et de quelques autres, la commission pensait que, défendu à la fois contre la violence extérieure et contre ses propres entraînements, le Corps législatif ne pourrait plus être ni opprimé ni oppresseur. Une expérience prochaine devait lui apprendre qu'en cela elle se trompait, et que les constitutions périssent quelquefois par les précautions mêmes qu'on a prises afin de les sauver.

Après l'organisation du pouvoir législatif, venait celle du pouvoir exécutif, et le rapporteur exposait les motifs qui avaient déterminé la commission à préférer un directoire de cinq membres, soit à un président, soit à deux consuls. Mais ici se présentait une très-grave question, celle de la nomination du directoire. A qui cette élection serait-elle confiée? aux électeurs ou à leurs représentants? au peuple ou au Corps législatif? Le premier système était plus conforme au principe de la division des pouvoirs, et semblait plus propre à garantir leur indépendance respective; la commission l'avait pourtant rejeté par des motifs péremptoires, déjà produits lors du vote de la précédente constitution : « Nous « avons craint, disait le rapporteur, que, nommé par tous, le

« pouvoir exécutif n'acquît une trop grande puissance, relati-
« vement au Corps législatif, dont chaque membre ne doit
« être nommé que par une portion des citoyens. » Le Directoire devait donc être nommé par le Corps législatif, mais sans que celui-ci eût le droit de le révoquer; il pouvait seulement le mettre en jugement selon les formes légales.

Si l'on en juge, par quelques passages du rapport, les hommes éclairés qui composaient la commission eussent volontiers soustrait à l'élection une grande partie de l'administration intérieure, pour en doter le pouvoir exécutif; mais c'eût été heurter des préjugés trop fortement enracinés et soulever de trop vives résistances; ils se bornaient donc, tout en maintenant la forme élective, à modifier l'organisation des assemblées administratives. D'après leur projet, les conseils généraux des départements et des communes étaient supprimés, ainsi que les administrations de district. L'autorité délibérative et exécutive était ainsi confiée, sous la surveillance du pouvoir exécutif, dans les départements, à une administration de cinq membres, élus par le peuple et renouvelés par cinquième; dans les communes de plus de cinq mille âmes, à un conseil municipal de cinq membres au plus, élus pour deux ans et renouvelés, chaque année, par moitié. Les communes au-dessus de cent mille âmes avaient au moins trois conseils municipaux; les communes inférieures à cinq mille âmes avaient seulement un agent municipal et un adjoint. Il y avait, en outre, une municipalité de canton, qui se trouvait formée par la réunion de tous les agents municipaux et de tous les adjoints du canton.

Les administrations municipales restaient d'ailleurs subordonnées aux administrations de département, et celles-ci aux ministres; mais, pas plus qu'en 1791, cette subordination n'avait une sanction véritable. Les ministres pouvaient, chacun dans son département, annuler les actes des administrations départementales, et celles-ci les actes des administrations

municipales, lorsque ces actes leur paraissaient contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures. Dans le même cas, les ministres pouvaient suspendre les administrateurs de département, et ceux-ci suspendre les administrateurs municipaux. Au Directoire, enfin, appartenait le droit de confirmer ou d'infirmer ces annulations et ces suspensions. Le Directoire était] même maître soit d'annuler directement les actes des administrations municipales et départementales, soit de suspendre ou destituer immédiatement les administrateurs, et, dans ce dernier cas, si les cinq membres d'une administration départementale étaient destitués, il pouvait pourvoir à leur remplacement jusqu'à l'élection suivante; mais son droit n'allait pas plus loin, et contre l'indocilité persistante ou prolongée des administrateurs le pouvoir exécutif restait désarmé. Il était pourtant représenté, près de chaque administration départementale ou municipale, par un commissaire à son choix, chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois. Sous le régime établi par la constitution de 1791, le procureur-syndic et le procureur de la commune avaient à peu près les mêmes attributions; mais ils étaient, comme les administrateurs eux-mêmes, nommés par les assemblées électorales. Sur ce point, le Directoire de 1795 était donc mieux traité que la royauté de 1791.

C'est aussi par voie d'élection populaire que se formaient les tribunaux : ils se composaient, au civil, d'un juge de paix par chaque circonscription légalement établie; d'un tribunal de vingt juges au moins par chaque département; de tribunaux de commerce dont la juridiction était spécialement déterminée; enfin d'un tribunal de cassation. L'appel des jugements prononcés par un tribunal civil se portait au tribunal civil de l'un des trois départements voisins. Il y avait aussi, par département, de trois à six tribunaux correctionnels, et un tribunal criminel, dont le personnel était pris, à tour de rôle et d'après un certain roulement, parmi les juges de paix

et dans le tribunal civil; mais, au criminel, pour les crimes ou délits emportant peine afflictive ou infamante, nul ne pouvait être accusé ni condamné qu'en vertu du verdict d'un jury d'accusation et d'un jury de jugement. Le Directoire était représenté, auprès de ces tribunaux, par un commissaire, toujours révocable, et chargé, soit de requérir pour la régularité des formes et la stricte application de la loi, soit de poursuivre l'exécution des jugements; mais, au criminel, la commission maintenait la distinction de l'Assemblée constituante entre le commissaire du gouvernement et l'accusateur public, lequel était nommé par les citoyens, comme le président, les juges et le greffier du tribunal civil. Il y avait, en outre, une haute cour de justice pour juger les accusations portées par le Corps législatif; cette haute cour était composée de cinq juges et de deux accusateurs nationaux, tirés du tribunal de cassation, et de hauts jurés, nommés par les électeurs de département.

L'administration et le pouvoir judiciaire émanaient donc de l'élection populaire, comme le Corps législatif; et le pouvoir exécutif seul se formait d'après un autre mode. Mais il restait une question grave à résoudre, celle de savoir si cette élection se ferait immédiatement par les assemblées primaires, ou médiatement par les assemblées électorales. C'est d'après ce dernier mode que l'Assemblée constituante, l'Assemblée législative, la Convention même, avaient été élues; mais le projet de constitution girondine et la constitution montagnarde de 1793 s'étaient accordées pour signaler l'élection à deux degrés, comme favorable à l'aristocratie; et la commission, soit par conviction, soit par prudence, ne voulait pas exposer son projet à un reproche aussi meurtrier. Elle se prononçait donc pour le vote direct, qui, selon son rapporteur, exprimait bien mieux le vœu réel du peuple, mais sans se dissimuler que le vote direct et le suffrage universel étaient difficiles à concilier. La constitution de 1793 avait résolu le problème en fraction-

nant le territoire, et en attribuant à chaque fraction la nomination d'un représentant ; mais c'était, selon la commission, faire une part trop grande aux intérêts et aux jalousies de localité. Il lui paraissait donc préférable de faire voter, au scrutin secret, tous les électeurs pour tous les représentants d'un même département. Une fois ce principe admis, la commission l'appliquait tout naturellement à l'élection des administrateurs et des juges, de telle sorte que les vingt-trois membres, au minimum, de chaque tribunal civil devaient être nommés, par un seul scrutin, dans chaque département. On sait qu'un système analogue prévalut, en mars 1848, pour l'élection de l'Assemblée constituante et que, malgré ses vices bien démontrés, cette Assemblée le maintint dans la nouvelle constitution.

On n'eût point considéré la constitution comme complète si la révision n'en eût été prévue et réglée. Cette révision avait lieu, de plein droit, quand, par trois délibérations successives, le conseil des Anciens en avait déclaré la nécessité, avec l'approbation du conseil des Cinq-Cents ; mais ces délibérations devaient être séparées par trois années au moins d'intervalle, ce qui, à partir du premier vote, assurait à la constitution menacée une durée de plus de six ans. Quand le vote était devenu définitif, chaque département nommait deux députés ; les membres ainsi élus se réunissaient au moins à vingt myriamètres du lieu où siégeait le Corps législatif et formaient une convention nationale ; mais les pouvoirs de cette assemblée n'étaient point illimités, et elle devait se borner à la révision des articles que le Corps législatif avait désignés.

Tel était le mécanisme de la constitution que la commission des onze présentait à l'examen de la Convention nationale. Ce mécanisme, malgré ses imperfections, était incontestablement supérieur à celui des constitutions précédentes ; mais ce qui distinguait principalement l'œuvre des onze, c'est le soin religieux avec lequel les droits individuels se trouvaient procla-

més et garantis. Non-seulement dans la déclaration des droits, qui avait avec les déclarations précédentes un air de famille très-prononcé, mais dans plusieurs chapitres de la constitution, la liberté des personnes et des opinions était protégée, défendue par les prescriptions les plus formelles et par les peines les plus rigoureuses. La même protection s'étendait sur l'inviolabilité des propriétés, sur la liberté du travail et de l'industrie, sur l'égalité civile, enfin sur tous les grands principes que le dix-huitième siècle n'a certes pas inventés, mais qu'il a eu l'honneur de formuler plus nettement qu'aucun des siècles précédents. Deux seules exceptions pouvaient être signalées, l'une générale, à propos de la liberté de réunion; qui était rigoureusement circonscrite et restreinte ; l'autre, spéciale, à propos des émigrés, qui étaient, par un article formel, mis hors du droit commun. Mais la première de ces exceptions trouvait une excuse suffisante dans les excès, dans la tyrannie des clubs, du club des Jacobins surtout, pendant les dernières années; quant à la seconde, elle s'expliquait, sans se justifier, par la présence d'un corps armé d'émigrés sur le territoire étranger, et par la crainte d'une restauration qui viendrait ravir à la fois à la France l'indépendance et la liberté.

Après le 12 germinal et le 1er prairial, les montagnards emprisonnés, proscrits, déportés, étaient à peu près dans la même position que les girondins, après le 31 mai; et, bien que le nouveau projet de constitution contredît leurs théories et renversât leurs espérances, c'est à peine s'ils osèrent le combattre. D'un autre côté, les partisans de la monarchie, en supposant qu'il en existât alors dans la Convention, se seraient bien gardés de manifester leur préférence. Les républicains modérés prirent donc seuls part à la discussion ; mais, si le débat ainsi réduit perdit de sa vivacité, il ne perdit pas de son intérêt, et aujourd'hui encore on peut le lire avec fruit. On se demanda, d'abord, s'il convenait d'imiter les Assemblées pré-

cédentes, et de donner pour frontispice à la constitution une déclaration de droits, déclaration nécessairement insignifiante ou nuisible; mais Daunou, au nom de la commission, plaida fortement pour l'usage établi et le fit prévaloir. Seulement, comme correctif ou corollaire, on joignit à la déclaration de droits une déclaration de devoirs, encore plus déclamatoire et plus vague. A ce sujet, la Convention vit recommencer les discussions abstraites qui avaient si longtemps occupé les Assemblées précédentes. Lanjuinais, avec son rude bon sens, insista pour qu'on retranchât de la déclaration le premier article ainsi conçu : « Le but de la société est le bonheur commun, » et démontra que la société avait un but plus élevé. « Que signifie, « d'ailleurs, ajouta-t-il, ce mot de bonheur? il y a deux mille « ans, on en comptait déjà deux cent quatre-vingt-huit espèces, « et il faut désespérer de le mieux définir aujourd'hui. » Il combattit aussi et contribua à faire rejeter un amendement de Defermon, qui rétablissait ces mots, consacrés par les déclarations précédentes : « Tous les hommes naissent et demeurent « libres et égaux en droits. » — « Il est étonnant, dit-il à ce sujet, qu'en présence de tant de difficultés et de périls on perde son temps à discuter sur des propositions fausses, équivoques ou dangereuses. Dans l'état de nature il n'y a ni liberté ni égalité; qu'on ne parle donc pas de l'état de nature, et qu'on se borne à dire, avec le projet de constitution, que les droits de l'homme en société sont la liberté, l'égalité, la sûreté et la propriété. » Mailhe soutint le même avis par des raisons un peu différentes : « Les hommes, dit-il, naissent, mais ne demeurent pas égaux en droits, et la constitution le reconnaît, puisqu'elle n'accorde les droits politiques ni aux mineurs ni aux non-imposés. Proclamer dans la déclaration de droits une égalité prétendue qui aussitôt est démentie par la constitution, c'est faire une chose vaine ou dangereuse. » Laréveillère-Lepaux, enfin, conjura l'Assemblée de faire une bonne constitution, et de donner à la France un gouvernement fort, au lieu

de se perdre dans des discussions purement métaphysiques : « Pour vouloir une république démagogique, dit-il, nous n'en « aurons point du tout ; pour vouloir donner la liberté poli- « tique à ceux qui ne sauraient et ne pourraient en jouir, nous « leur ferons perdre même la liberté civile. »

Laréveillère-Lépaux reconnaissait donc que les droits politiques ne tombent point, comme les droits civils, dans le domaine commun, et qu'en les refusant aux uns pour les attribuer aux autres on ne viole aucun principe.

C'est dans cet esprit, à la fois libéral et conservateur, que furent discutés et votés la plupart des articles de la déclaration des droits. Quant à ceux de ces articles qui garantissaient les droits individuels, l'Assemblée les adopta, presque à l'unanimité, tels que la commission les avait rédigés. Un montagnard, que la proscription avait épargné, Jean Debry, proposa d'ajouter à ces droits un droit nouveau, le droit au travail; mais, vivement combattu par Lanjuinais, il fut à peine appuyé. L'article qui consacrait la liberté de la presse donna lieu, au contraire, à un débat important, et duquel, encore une fois, se dégagèrent nettement les véritables principes en cette matière. L'article portait que la liberté de la presse ne pouvait être ni suspendue ni limitée. On objecta à cette rédaction qu'elle prêtait à l'équivoque, et qu'elle pourrait être interprétée dans le sens, non-seulement de la liberté, mais de l'impunité. La liberté de la presse ne devait sans doute être limitée ni par la censure, ni par la police, ni par aucune mesure préventive; mais ceux qui usaient de cette liberté devaient répondre, devant les tribunaux, des crimes et délits qu'ils pouvaient ainsi commettre. L'article, renvoyé à la commission, fut, en définitive, adopté en ces termes :

« Nul ne peut être empêché de dire, écrire, imprimer et publier sa pensée. — Les écrits ne peuvent être soumis à aucune censure, avant la publication. — Nul ne peut être responsable de ce qu'il écrit ou publie que dans les cas prévus par la loi. »

Le principe d'une bonne législation de la presse est tout entier dans ces trois paragraphes, et il ne restait plus qu'à en tirer les conséquences.

Au sujet de la déclaration des droits et des garanties individuelles, les dissidences avaient peu d'importance, et le débat, à vrai dire, portait plutôt sur les mots que sur les choses. Il n'en fut pas de même quand le système électoral, imaginé par la commission des onze, fut mis en délibération. Le suffrage universel et absolu trouva un défenseur obstiné et convaincu dans le célèbre Thomas Payne, qui, proscrit après le 31 mai, était venu, après le 9 thermidor, reprendre sa place sur les bancs de la gauche. Dans une lettre d'abord, puis dans un discours, il soutint que, chaque individu tenant son droit de lui-même et de la nature, nul n'avait le droit de l'en priver, et que refuser le droit électoral aux Français non inscrits sur le rôle des contributions directes, c'était traiter en ilotes la majorité des citoyens. La commission, après avoir déclaré qu'élire n'est pas une fonction, mais un droit, devait trouver l'argumentation de Payne embarrassante, et, contre elle, il avait évidemment raison; mais il avait tort contre le sentiment général du pays et de la Convention, à qui l'orthodoxie démocratique devenait chaque jour plus odieuse. Lanjuinais put donc répondre, avec un grand succès, que les droits politiques ne sont point de véritables droits, et que, si le système de Payne était vrai, il faudrait admettre à voter les furieux, les insensés, les femmes, les enfants et les étrangers : « Il faut, « ajouta-t-il, que l'aveugle soit conduit par celui qui a des « yeux. » Merlin de Douai fit, en outre, observer qu'en accordant les droits de citoyen à ceux qui payaient la contribution personnelle on les accordait aux ouvriers; aller plus loin, ce serait confier le sort de l'État à l'homme qui n'a rien et ne produit rien, ce que Merlin déclarait funeste et absurde. Un des rares montagnards qui siégeaient encore dans la Convention, Dubois-Crancé, proposa alors, pour effacer toute distinc-

tion entre le pauvre et le riche, l'établissement d'une contribution civique d'une journée de travail, purement volontaire, et conférant à ceux qui la payeraient le droit de citoyen; mais Lanjuinais, Daunou, Laréveillère, Creuzé-Latouche, s'opposèrent vivement à cette proposition, qui, selon eux, devait aboutir à faire payer le droit d'élire, comme on paye le droit d'entrée au spectacle.

La proposition fut donc rejetée; mais, plus tard, quand on vota le titre des contributions publiques, on donna à tout individu omis sur le registre des contributions directes le droit de s'y faire inscrire pour une contribution personnelle égale à la valeur de trois journées de travail. Au chiffre près, c'était la proposition de Dubois-Crancé, et on revenait ainsi, par voie indirecte, au système de la Montagne. A l'exception des condamnés, des interdits, des fous, des domestiques à gages et des mendiants, tout le monde eut donc le droit de voter dans les assemblées primaires. A la condition des trois journées de travail la commission en avait pourtant ajouté une autre, à partir de l'an IX, celle de savoir lire et écrire et d'avoir appris un art mécanique; mais Cambacérès et Lacroix combattirent cette proposition comme impraticable; et, bien que défendue par la commission, elle fut modifiée, en ce sens qu'on en ajourna l'exécution jusqu'à l'an XII, c'est-à-dire jusqu'à 1804. Sans que personne devinât ce que serait, en 1804, la constitution républicaine de l'an III, on pouvait tenir pour non avenue une prescription à si long terme.

Jusque-là, le système de la commission avait presque toujours prévalu; elle subit un premier échec à propos du mode d'élection. A l'élection directe, proposée par la commission, on opposa l'élection à deux degrés, et, sur cette question, les partis se confondirent. Ainsi des républicains ardents, Louvet, Jean Debry, défendirent l'élection à deux degrés, qui devait, selon eux, bien mieux que l'élection directe, assurer la liberté, l'égalité, la pureté électorale; des républicains mo-

dérés, Lanjuinais, Baudin (des Ardennes), soutinrent, au contraire, l'élection directe, par ce motif que les assemblées électorales, toujours animées d'un esprit aristocratique, pourraient être tentées de se constituer en corps délibérant et de contre-balancer la législature. Il est probable que ce motif eût décidé la question, si le vote direct eût été plus facile à organiser; mais on ne voulait pas du fractionnement, et il paraissait absurde de faire voter, soit au canton, soit à la commune, tous les citoyens d'un département, non pas pour un ou deux noms, mais pour une liste de quinze ou vingt noms. Il était évident que, dans un tel vote, le discernement individuel disparaissait, et que le libre arbitre n'existait plus.

L'Assemblée décida donc qu'il y aurait, dans chaque département, une assemblée électorale, élue par les assemblées primaires, à raison d'un électeur par deux cents citoyens inscrits sur les listes communales; elle décida, en outre, que, pour être nommé électeur, il fallait avoir vingt-cinq ans, et posséder, à titre de propriétaire, locataire ou fermier, un revenu déterminé; elle décida, enfin, que les membres des assemblées électorales seraient nommés chaque année, et ne pourraient être réélus qu'après un intervalle de deux ans. Les assemblées électorales, ainsi constituées, étaient chargées d'élire : 1° les membres du Corps législatif; 2° les membres du tribunal de cassation; 3° les hauts jurés; 4° les administrateurs de département; 5° le président, l'accusateur public et le greffier du tribunal criminel; 6° les juges du tribunal civil. Les assemblées primaires, outre la nomination des assemblées électorales, conservaient la nomination : 1° des juges de paix et de leurs assesseurs; 2° du président de l'administration municipale du canton, ou des officiers municipaux dans les communes au-dessus de cinq mille habitants.

Pendant toute la durée de l'Assemblée constituante, la ques-

tion des deux Chambres avait été, plus que toute autre, en possession de soulever les orages populaires, et de perdre ceux qui osaient nier le dogme de l'unité législative. C'est par sa persistance à vouloir les deux Chambres qu'avait surtout péri le parti constitutionnel de 1789, le parti de Mounier et de Lally; et, en 1791, Sieyès et Buzot lui-même avaient fort compromis leur popularité en proposant, non pas deux Chambres, mais deux sections d'une même Chambre, délibérant en commun, après une discussion séparée. Quatre années d'une dure expérience avaient si bien changé les idées à cet égard, que, dans cette Convention où siégeaient encore tant d'ardents républicains, une seule voix, celle d'un montagnard inconnu, s'éleva contre les deux Chambres : ce fut donc, non sur la division du Corps législatif en deux Chambres, mais sur leur organisation, que porta tout le débat. D'après le projet, les électeurs nommaient d'abord les deux cent cinquante membres du conseil des Anciens, ensuite les cinq cents membres composant le conseil des Cinq-Cents, et l'âge minimum était fixé, pour les seconds, à trente ans, et à quarante ans pour les premiers; de plus, l'initiative appartenait exclusivement au conseil des Cinq-Cents, et les Anciens devaient accepter ou rejeter en totalité les propositions de ce conseil. Il parut à plusieurs membres que ce système était trop compliqué, et pouvait entraver la marche des affaires. Roux, de la Haute-Marne, proposa donc, à peu près comme Sieyès en 1791, que le corps électoral élût en bloc sept cent cinquante membres, lesquels se distribueraient ensuite en deux Chambres; Cambacérès appuya cette proposition, en y ajoutant celle d'un roulement annuel qui ferait passer alternativement les membres d'un conseil à l'autre; il demanda, en outre, que, comme en Angleterre, les deux Chambres exerçassent, l'une par rapport à l'autre, le droit d'initiative et d'amendement. Un autre membre, Bordas, proposa que, en cas de dissentiment entre les deux conseils, ils fussent tenus de se réunir

pour délibérer en commun. Enfin un grand nombre d'amendements furent proposés relativement au nombre et à l'âge des membres des deux conseils, à la durée de la législature et au mode de renouvellement.

Sans s'arrêter à ces diverses critiques, la commission persista fortement dans son système. Selon elle, ce que Mirabeau disait du roi, en demandant pour lui le *veto* absolu, était bien plus vrai encore quand il s'agissait d'un conseil électif. Il n'y avait donc nullement à craindre que les propositions des Cinq-Cents, si l'opinion publique les appuyait, fussent rejetées par le conseil des Anciens. Précisément parce que les pouvoirs avaient la même origine, il était, d'ailleurs, nécessaire qu'ils différassent par l'âge, par le nombre de leurs membres, par la nature de leurs attributions; s'ils étaient absolument semblables, il s'établirait entre eux une lutte inévitable.

Ces raisons l'emportèrent, et le projet de la commission passa avec quelques modifications. Ainsi, d'après la commission, la durée de la législature était de quatre ans, et les conseils se renouvelaient par moitié tous les deux ans; la durée de la législature fut fixée à trois ans, et les conseils durent se renouveler par tiers chaque année. Malgré Cambacérès et quelques autres membres qui demandaient la rééligibilité indéfinie, il fut résolu, conformément aux conclusions de la commission, que les membres sortants, après trois années de législature, pouvaient être réélus pour les trois années suivantes, mais que, pour qu'ils fussent élus de nouveau, un intervalle de deux ans était nécessaire. L'article qui limitait le nombre des personnes admises dans les tribunes publiques fut assez vivement combattu; mais il était protégé par de tristes souvenirs, et il finit par être adopté. Après un court débat, l'Assemblée admit aussi le vote public, par assis et levé, et, en cas de doute, le vote au scrutin secret par appel nominal. Enfin l'incompatibilité absolue entre la qualité de

membre du Corps législatif et l'exercice d'une fonction publique quelconque, excepté celle d'archiviste de la République, fut formellement prononcée.

L'organisation du pouvoir exécutif, telle que la commission l'avait conçue, fut sévèrement critiquée par Lakanal dans un discours remarquable, mais qui avait le tort de manquer de conclusion. Le projet, selon Lakanal, péchait en deux points : il ne spécifiait pas suffisamment les attributions des deux pouvoirs, et il n'établissait pas entre eux les moyens d'accord nécessaires. « La puissance législative produit la décision, sous forme de loi, et la puissance exécutive en fait l'application : voilà le principe; mais ce principe avait besoin d'être appliqué; or, sur cette importante question, la commission était muette, comme si les deux pouvoirs eussent été distinctement séparés par une limite naturelle et certaine. » Lakanal touchait là au vice radical, non-seulement de la constitution de l'an III, mais des constitutions précédentes. Comme il ne concluait pas, on se dispensa de lui répondre, et tout l'effort de la discussion porta sur une question qui avait déjà divisé la commission, celle du mode de nomination du Directoire. Eschassériaux et Saint-Martin soutinrent avec énergie que, si le pouvoir exécutif était nommé par le Corps législatif, il n'aurait aucune force propre. Or le principe de la division des pouvoirs ne permettait pas que l'un d'eux fût ou parût subordonné à l'autre ; il fallait donc constituer le Directoire d'une manière indépendante. Pour obtenir ce résultat, Eschassériaux proposait que les directeurs fussent nommés directement par le peuple, ou que, du moins, les colléges électoraux présentassent des candidats, et que le peuple choisît. Les deux systèmes furent combattus, avec avantage, par Mailhe, par Thibaudeau, par Lanjuinais, qui soutinrent le projet de la commission. « Si cette idée prévalait, dit Mailhe, sait-on « où serait la représentation nationale? n'est-il pas vrai de « dire qu'elle éclaterait dans le pouvoir exécutif en caractères

« plus frappants et plus réels que dans le Corps législatif?
« Si, à tous les moyens d'action qu'il faut lui donner pour
« qu'il accomplisse sa mission le pouvoir exécutif joint le
« prestige, l'ascendant d'un choix émané du peuple, la liberté
« est perdue. » Cinquante-trois ans plus tard, dans une discussion analogue, le même argument était produit, et fort imprudemment dédaigné : au nombre de ses erreurs, la Convention n'eut point du moins à se reprocher celle-là, et le projet de la commission prévalut.

Il restait à savoir comment seraient élus les cinq membres du Directoire. Au système de la commission, plusieurs systèmes étaient opposés. Fourcroy et Lanjuinais voulaient que les Anciens présentassent des candidats, et qu'entre ces candidats les Cinq-Cents choisissent. Genissieux proposait que les Anciens nommassent trois membres et les Cinq-Cents deux. Villetard eût mieux aimé qu'on réunît les deux conseils, et qu'ils votassent en commun. L'avis du comité l'emporta, et il fut décidé que les membres du Directoire seraient nommés par le conseil des Anciens, sur une liste de candidats présentée par le conseil des Cinq-Cents ; seulement, pour que le choix des Anciens fût plus libre, on décida que cette liste serait décuple, au lieu d'être triple, comme la commission le proposait. Plusieurs membres représentèrent que ce serait exactement la même chose, et que, par la combinaison de leur liste, les Cinq-Cents sauraient toujours bien imposer aux Anciens les choix qui leur conviendraient. On devait bientôt apprendre que l'objection était fondée, et que, pour assurer le libre choix des Anciens, la garantie du nombre des candidats n'avait aucune valeur.

Dans le titre de l'organisation départementale et municipale, l'article le plus contesté fut celui qui plaçait auprès des administrations départementales et municipales un commissaire du pouvoir exécutif. Garrau, Delacroix, Dubois-Crancé, attaquèrent cette disposition comme dispendieuse, comme oppressive, comme contre-révolutionnaire, et demandèrent que l'agent du

pouvoir exécutif fût remplacé par un magistrat électif. Mais Daunou, au nom de la commission, maintint l'article en le déclarant indispensable. L'exemple de 1791, qu'on avait cité, n'était, selon lui, rien moins que concluant. En 1791, le pouvoir exécutif était entre les mains d'un tyran héréditaire ; c'est pourquoi on avait dû se défier de lui et songer surtout à diminuer son influence ; aujourd'hui il y aurait péril pour l'État si l'on apportait dans la constitution du gouvernement républicain l'esprit qui animait l'Assemblée en 1790 ; et, manifestant sa véritable pensée, Daunou ajoutait que, dans la rigueur des principes, il aurait fallu attribuer au pouvoir exécutif le choix de tous les administrateurs locaux, qui n'étaient, en effet, que ses agents et ne devaient être que ses organes. C'était par respect pour des préjugés établis que la commission se bornait à l'envoi d'un commissaire.

Un conventionnel qui, par son courage et par la fermeté de son esprit, acquérait chaque jour plus d'influence, Thibaudeau, parla dans le même sens : « Si l'on refuse cette faculté au « pouvoir exécutif, dit-il avec beaucoup de bon sens, on en « fera un corps sans bras, qui conçoit, qui veut, mais qui « s'agite en vain pour agir. »

Le titre de l'organisation départementale et le titre de l'organisation judiciaire passèrent à peu près comme la commission les avait proposés. L'Assemblée rejeta au contraire, par la question préalable, un article, jadis imaginé par Mirabeau, qui établissait entre les diverses fonctions publiques, un ordre gradué, et qui exigeait que pour monter au degré supérieur, l'on eût passé par les degrés inférieurs, et qu'on s'y fût arrêté un certain temps.

Cependant, au milieu de ce travail, et quand déjà il tirait à sa fin, un incident fort imprévu vint animer et prolonger le débat. L'oracle de la Constituante, Sieyès, malgré sa préférence avouée pour le triangle sur la plate-forme, pour la monarchie constitutionnelle sur la république, avait été nommé membre

de la Convention nationale, et, depuis ce moment, se donnait pour franchement républicain; mais, avec la sagacité prévoyante d'un esprit froid et d'un caractère égoïste, il avait jugé, dès le début, que le temps des discussions métaphysiques était passé, et que, dans la lutte qui s'engageait, les vaincus, quels qu'ils fussent, payeraient de leurs têtes le tort de n'avoir pas été les plus forts. Or c'est une chance que Sieyès ne voulait courir à aucun prix. Néanmoins son penchant naturel et ses opinions le portaient vers les girondins plutôt que vers les montagnards, et il avait eu d'abord avec eux quelques conférences, dans lesquelles il leur avait donné de très-sages conseils. Il eût voulu, par exemple, ainsi qu'on l'a dit plus haut, qu'au lieu d'accuser inutilement Robespierre à la tribune, ils demandassent l'annulation des élections de Paris, pour cause d'intimidation et de violence. A cette époque, le parti modéré avait une majorité incontestable, et ce coup, frappé sur les massacreurs de septembre, devait, selon lui, intimider la commune et montrer au peuple où était l'autorité véritable. Son avis n'ayant point prévalu, il avait pensé, non sans raison, que la violence montagnarde l'emporterait sur la déclamation girondine, et, à partir de ce moment, il n'avait plus songé qu'à trouver, comme il le disait lui-même, *un trou* où il pût se mettre à l'abri de l'orage. Au lieu de s'asseoir sur les bancs trop en évidence de la droite ou de la gauche, il s'était donc réfugié dans les profondeurs du Marais, et s'y était tenu caché près de deux années. Il a lui-même fort naïvement expliqué sa conduite, dans une notice sur sa vie, qu'il publia en l'an II, pour se justifier d'abord, puis pour attaquer avec une égale virulence les intrigants de la Constituante et les forcenés de la Montagne, ceux qui s'étaient coalisés contre ses profondes combinaisons, et ceux qui étaient incapables de les comprendre : « Que faire, dit-il, dans une telle nuit? Attendre « le jour. » Ce que Sieyès oublie de dire dans sa notice, c'est qu'en attendant le jour il avait voté passivement la mort du

roi Louis XVI et presque toutes les abominables mesures qui ont déshonoré cette époque. Une fois seulement il était sorti de sa cachette pour venir, à la suite de Gobel, renier sa qualité de prêtre, et déclarer que, depuis beaucoup d'années, il ne se considérait plus comme catholique. Ce fut le jour même où son collègue Grégoire se faisait tant d'honneur en refusant énergiquement l'abjuration qu'on lui demandait.

Sieyès pourtant restait fidèle à ses théories, et le 9 juin 1793, dans le *Journal d'instruction sociale*, qu'il avait créé avec Condorcet et Duhamel, il avait écrit un article étendu pour démontrer, contre les disciples de Jean-Jacques Rousseau, en premier lieu, que la liberté est bien plus grande dans l'état social que dans l'état de nature; en second lieu, que la liberté, conçue et sentie, dans toute sa pureté, doit rapprocher du système représentatif au lieu d'en éloigner. Quand le courage lui revint, après le 9 thermidor, il se retrouva donc tout naturellement sur son ancien terrain, et on le vit reparaître honorablement à la tribune, une première fois pour demander le rappel des girondins proscrits, une seconde fois, à la veille même du 12 germinal, pour présenter, dans un rapport très-remarquable et très-énergique, une grande loi de police. Il reprit ainsi une place considérable dans l'Assemblée, qui lui témoigna son estime et sa confiance, en le nommant membre du comité de salut public. L'Assemblée ne manqua pas non plus de le désigner pour faire partie du nouveau comité de constitution; mais, dans l'exaltation de son orgueil, Sieyès n'admettait pas que ses idées fussent contredites, ni même discutées. Quand il avait parlé du haut de son Sinaï, il ne restait plus au commun des mortels qu'à se prosterner et à se taire. Craignant que telle ne fût pas la disposition des autres membres de la commission, il refusa la mission qui lui était offerte, et préféra rester membre du comité de salut public.

La Convention n'avait certes pas pour son génie la même admiration, le même respect que l'Assemblée constituante, et

là calamité de son silence y était moins vivement sentie Néanmoins on le regardait encore comme le premier métaphysicien politique de l'époque, et comme un très-habile fabricant de constitutions. Plusieurs membres de la commission cherchèrent donc à s'éclairer de ses lumières et à obtenir communication du projet mystérieux qu'il avait, disait-il, lentement élaboré dans sa tête, et qui devait assurer infailliblement le bonheur de la France. Quelques initiés prétendaient que l'idée fondamentale de ce projet se trouvait contenue dans un plan, produit après le 10 août, par Kersaint, qui, après avoir organisé le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, plaçait entre eux un tribunal de censeurs, conservateur du pacte social, siégeant sur un banc particulier au sein même de l'Assemblée, et chargé de veiller à ce que, d'une part, les lois, et, de l'autre, la conduite des autorités constituées fussent conformes au principe de la constitution[1]. Mais c'était là une simple conjecture, et il importait que le maître parlât lui-même. Malheureusement toutes les sollicitations le trouvèrent inflexible. Il était vrai, répondait-il aux membres de la commission, qu'il avait profondément étudié ces matières; mais on ne le comprendrait pas, et dès lors il valait mieux qu'il se tût[2].

Ni les admirateurs de Sieyès ni Sieyès lui-même n'entendaient pourtant que les vastes conceptions du Lycurgue moderne fussent perdues pour l'humanité, et, dans la séance du 7 thermidor an III (25 juillet 1795), sans s'inquiéter des dispositions déjà votées, il vint, en présence d'un auditoire attentif et respectueux, lever enfin le voile qui couvrait le grand édifice auquel, depuis deux ans, il donnait tous ses soins. Comme, dans l'exposition qu'il fit des bases et des parties principales de cet édifice, se trouve le germe de la constitution de

[1] *Chronique du mois*, par Clavière, Condorcet, Mercier, Brissot, Guadet, Bonneville, Guy Kersaint, Dussaulx, Thomas Payne, etc. Novembre 1792.

[2] *Mémoire de Thibaudeau.*

l'an VIII et des constitutions qui ont suivi, il n'est point inutile de s'y arrêter.

Sieyès commençait par jeter sur le projet de la commission quelques phrases d'une pitié dédaigneuse. Il y avait de bonnes intentions dans ce projet, mais il était mal conçu et mal ordonné. Si l'on donnait au mot constitution sa véritable valeur, ce mot s'appliquait presque exclusivement à l'établissement public central, c'est-à-dire, à cette partie de la machine politique qui doit donner la loi, et à celle qui doit procurer l'exécution de la loi sur toutes les parties du territoire. Or le gouvernement, tel que la commission l'organisait, n'avait ni dans la première ni dans la seconde partie de l'établissement central un caractère propre : c'était un gouvernement d'étiquette, faussement divisé et privé de ses attributs essentiels.

Après cette critique préliminaire, Sieyès entrait en matière et posait en principe que, en fait de constitution politique, *unité* toute seule est despotisme, *division* toute seule est anarchie. Division avec unité donne la garantie sociale sans laquelle toute liberté n'est que précaire.

Or, dans le système représentatif, l'action politique se divise en deux grandes parties, l'action ascendante, qui embrasse tous les actes par lesquels le peuple nomme, médiatement ou immédiatement, les diverses représentations qu'il charge séparément, soit de demander ou faire la loi, soit de la servir dans son exécution quand elle est faite; l'action descendante, qui embrasse tous les actes par lesquels ces divers représentants s'emploient à former ou à servir la loi. Organiser ce mécanisme circulaire, c'est donner une constitution ; le reste est accessoire.

Cela dit, Sieyès arrivait à la véritable question, celle de savoir comment les pouvoirs doivent être distribués, dans le but d'accorder l'unité avec la division, et il établissait qu'il n'y avait que deux systèmes possibles : le système de l'équilibre, c'est-à-dire des contre-poids; le système du concours, c'est-à-

dire de l'unité organisée. Mais, avant d'exposer ses idées à ce sujet, il croyait devoir rétablir la signification de quelques mots employés dans la langue politique. A proprement parler il n'existait qu'un pouvoir, celui de l'association, et c'était improprement que l'on désignait sous le nom de pouvoirs les diverses procurations que ce pouvoir donne à ses représentants. Selon lui, cette simple observation faisait tomber toutes les critiques dirigées contre le gouvernement représentatif. « Dire que le peuple ne doit déléguer d'autres pouvoirs que ceux qu'il ne peut exercer par lui-même, c'est comme si l'on voulait persuader aux citoyens qui ont besoin d'écrire à Bordeaux qu'ils conserveront mieux leur liberté s'ils y portent eux-mêmes leurs lettres que s'ils les confient à des messagers publics. Se faire représenter dans le plus de choses possibles, c'est accroître sa liberté ; mais c'est la diminuer que d'accumuler des représentations diverses sur les mêmes personnes. »

Sieyès concluait de là que les procurations représentatives devaient être soigneusement distinguées, et que le peuple devait bien se garder d'attacher à la qualité d'un représentant unique la plénitude de ses droits; et, à ce sujet, il s'élevait, avec beaucoup de force et d'éloquence, contre la théorie des pouvoirs illimités.

« Les pouvoirs illimités, disait-il, sont un monstre en politique : puisse le peuple français ne pas commettre à l'avenir une si grande erreur ! Il n'a pas lui-même ces pouvoirs, ces droits sans limites que ses flatteurs lui attribuent. Les individus, quand ils forment une association, ne mettent pas en commun tous les droits que chacun possède; ils y mettent seulement ce qui est nécessaire pour maintenir chacun dans ses droits et dans ses devoirs... La souveraineté illimitée du peuple est une conception royaliste et monacale, une conception destructive de la liberté, et ruineuse de la chose publique comme de la chose privée. »

Là, selon Sieyès, était le nœud de la question, et la vraie

raison de préférer le système de l'unité organisée au système de l'équilibre. Que fait-on dans le système de l'équilibre? Au lieu de séparer les diverses procurations, on les laisse indivises; mais, pour éviter le despotisme, on se hâte de donner à un second corps de représentants la même masse de pouvoirs, ou de leur attribuer l'un sur l'autre un droit de *veto*. Voici alors ce qui arrive : ou bien les deux procurations, chargées des mêmes pouvoirs, restent indépendantes l'une de l'autre, et alors elles sont en *contre-action*; ou bien, comme en Angleterre, un des pouvoirs, par la séduction, par la corruption, devient maître de l'autre, et alors l'équilibre disparaît pour faire place au despotisme.

On voit que Sieyès, dans cette critique fort superficielle du gouvernement représentatif de l'Angleterre, se bornait à rajeunir, par des mots nouveaux, tous les vieux arguments de 1789, tous ceux qui avaient servi alors contre les deux Chambres. Mais il ne suffisait pas d'attaquer, par des objections banales, le système de l'équilibre, il fallait encore démontrer que le système de l'unité organisée vaut mieux, et cela était plus difficile. Or, pour opérer cette démonstration, Sieyès ne trouvait rien de si concluant qu'une comparaison : « Quand on construit une maison, disait-il, on ne confie pas toute la besogne à une ou à deux classes d'ouvriers, en les chargeant indistinctement de toutes les espèces de travaux; mais à chaque nature d'industrie on assigne sa tâche particulière, et, bien qu'ils travaillent séparément, tous les ouvriers concourent au même but. Il n'y a pas action unique; il y a unité d'action. C'est là ce qu'il faut imiter, en séparant avec soin les diverses fonctions du corps politique, et en les confiant à des représentants divers, de telle sorte que l'ensemble de leurs travaux produise avec certitude le résultat demandé. Voilà, dans toute sa simplicité, le système de l'unité organisée. Ce système est le système français; il sera un jour celui de tous les peuples éclairés et libres. »

On peut remarquer avec quelle facilité l'esprit, d'ailleurs si pénétrant de Sieyès, se laissait séduire par des comparaisons. En 1789, la comparaison de la tête et du bras avait sufli pour qu'il voulût séparer absolument le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; en 1795, la comparaison de la maison en construction lui paraissait assez solide pour qu'il y appuyât tout son système. En 1789, il avait seulement oublié que, dans le corps humain, le bras obéit nécessairement à la tête, et qu'il en est autrement dans le corps politique. En 1795, il oubliait que les efforts séparés des ouvriers produisent un résultat commun, parce qu'au-dessus d'eux, pour les diriger et les gouverner, il y a un architecte. Où était l'architecte, dans la combinaison de Sieyès? Quatre ans plus tard, un esprit plus puissant que le sien se chargea, comme on sait, de combler la lacune.

Quoi qu'il en soit, le grand mot était dit, le grand secret était connu. Division des procurations et unité d'action, tout était là. Sieyès voulait bien reconnaître qu'en séparant la proposition de la décision, le projet de la commission faisait un pas dans la véritable ligne; mais ce pas était timide et insuffisant. Analysant les divers besoins du peuple, il trouvait, d'abord, que, dans l'ordre législatif, ces besoins pouvaient se diviser en trois branches auxquelles devaient répondre autant de représentations spéciales. Faire la loi, maintenir l'intégrité de la constitution, et exposer les vœux du peuple : telles étaient, dans ce système, les trois fonctions qu'il convenait de confier à trois assemblées différentes; mais, cela fait, on n'avait mis en représentation que la moitié des besoins du peuple, et il restait à créer un gouvernement. Or ce gouvernement lui-même pouvait être envisagé sous trois points de vue : comme jury de proposition, pour présenter les projets de loi; comme jury d'exécution, pour faire tous les règlements et pour prendre tous les arrêtés destinés à faciliter l'exécution de la loi; comme procurateur d'exécution, pour nommer le pouvoir exécutif propre-

ment dit, c'est-à-dire les ministres et les chefs ordonnateurs et directeurs du service de la loi.

Pour rester fidèle à sa théorie, Sieyès aurait dû proposer que ces trois fonctions de gouvernement fussent, comme les trois fonctions législatives, déléguées à trois corps différents de fonctionnaires; mais, par égard sans doute pour la faiblesse humaine, il consentait cette fois à les réunir. Son système, en définitive, se réduisait à distinguer dans le peuple quatre volontés et à donner à chacune de ces volontés une représentation distincte :

La volonté constituante était représentée par une jurie constitutionnaire, chargée de juger les réclamations contre toute atteinte portée à la constitution;

La volonté pétitionnaire était représentée par un Tribunat chargé de recueillir les vœux du peuple, de discerner ses besoins et de faire retentir ses réclamations à l'oreille des législateurs;

La volonté gouvernante était représentée par un conseil d'État, chargé de proposer les lois ou mesures qui lui paraissaient utiles, de faire des règlements et arrêtés pour assurer l'exécution des lois, et de nommer les ministres;

La volonté législative était représentée par une Assemblée qui ne pouvait rendre un décret de son propre mouvement, mais qui, après avoir entendu, d'une part, les propositions du Tribunat, de l'autre, celles du gouvernement, prononçait entre elles comme un tribunal et votait la loi.

Tels étaient, selon l'auteur, les grands avantages de ce plan merveilleux que l'étendue, nécessairement limitée d'un discours, ne permettait pas de les énumérer tous. Il reconnaissait que l'existence de deux partis et la lutte de ces deux partis entre eux sont des conditions inséparables du gouvernement représentatif; mais, dans le système de l'équilibre, à défaut d'un tribunal pour les mettre d'accord, une guerre civile permanente entre le pouvoir exécutif et la représentation populaire

devait nécessairement éclater. Dans le système de l'unité organisée, le Tribunat, représentant officiel de l'opposition, était spécialement chargé d'attaquer le gouvernement, lequel avait le temps et les moyens constitutionnels de se défendre. Ce n'étaient plus des lutteurs vidant entre eux une querelle, c'étaient des avocats plaidant devant une autorité supérieure et compétente, devant une autorité qui neutralisait leurs efforts et jugeait leurs propositions. Ainsi se trouvait heureusement transporté, dans l'ordre politique, le procédé que l'expérience de tous les siècles a fait appliquer à l'ordre civil. Plus de contrepoids ni de conflits, mais des représentations, des procurations diverses suivant leur voie, accomplissant leur tâche et réalisant par leur concours le maximum de la liberté et de l'ordre.

Pour mieux faire saisir ses idées, Sieyès avait d'ailleurs pris a peine de les formuler en quatre articles ainsi conçus :

Article Ier. Il y aura, sous le nom de Tribunat, un corps de représentants, au nombre de trois fois celui des départements, avec mission spéciale de veiller aux besoins du peuple et de proposer à la législature toute loi, tout règlement, ou toute mesure qu'il jugera utile; ses séances seront publiques.

Art. II. Il y aura, sous le nom de gouvernement, un corps de représentants, au nombre de sept, avec mission spéciale de veiller aux besoins du peuple et à ceux de l'exécution de la loi, et de proposer à la législature toute loi, tout règlement ou toute mesure qu'il jugera utile; ses séances ne seront pas publiques.

Art. III. Il y aura, sous le nom de législature, un corps de représentants, au nombre de neuf fois celui des départements, avec mission spéciale de juger et prononcer sur les propositions du Tribunat et sur celles du gouvernement; ses jugements, avant la promulgation, prendront le nom de décrets.

Art. IV. Il y aura, sous le nom de jurie constitutionnaire, un

corps de représentants, au nombre des trois vingtièmes de la législature, avec mission spéciale de juger et prononcer sur les plaintes en violation de la constitution qui seraient portées contre les décrets de la législature.

On comprend le désappointement des uns, la joie maligne des autres, la surprise de tous, quand Sieyès descendit de la tribune. Telle était donc la sublime combinaison à laquelle avaient abouti les réflexions et l'expérience de deux années! Placer en face les uns des autres quatre corps délibérants, et, parce que l'on avait chargé l'un de plaider pour l'opposition, l'autre de parler pour le gouvernement, le troisième de juger, et le quatrième de juger le jugement, s'imaginer que tout conflit entre ces pouvoirs était impossible, et que leurs efforts concourraient pacifiquement à la même œuvre, il y avait là une illusion si étrange, si prodigieuse, que tout le monde dut en être confondu, et que la fable de la Montagne et de la Souris vint naturellement à tous les esprits. L'échec fut donc éclatant, et ceux que Sieyès poursuivait de ses dédains purent prendre, à ses dépens, une revanche complète.

Néanmoins, sur la demande de Thibaudeau, le projet fut renvoyé à la commission des onze, qui promit de l'examiner avec une attention scrupuleuse. Comme on peut le supposer, l'examen ne fut pas long, et l'on sut bientôt que, des quatre propositions de Sieyès, les trois premières avaient été rejetées unanimement. Une seule, celle de la Jurie constitutionnaire, avait encore quelque faveur dans l'Assemblée, et, par respect pour le nom de Sieyès plus que par conviction, la majorité de la commission était d'avis de l'admettre. Un des plus fervents disciples du maître, Mailhe, s'avisa alors de demander que le droit d'accuser les ministres appartînt, non au Corps législatif, mais à la jurie constitutionnaire, une des plus belles conceptions politiques, selon lui, qui fussent sorties de l'esprit humain. « Il y a despotisme, dit-il, dans le Corps législatif, s'il peut influer sur l'action, comme il y a despotisme dans le pou-

voir exécutif s'il peut influer sur la volonté. Or il est malheureusement dans la nature des choses que l'autorité chargée de vouloir ait l'ambition d'agir, et que l'autorité chargée d'agir ait l'ambition de vouloir : voilà l'écueil où se sont brisées les constitutions de toutes les anciennes républiques; le seul moyen d'éviter cet écueil, c'est de rendre les deux pouvoirs absolument indépendants l'un de l'autre; et où est cette indépendance, si le droit d'accusation appartient à l'un d'eux? »

Un pouvoir qui veut sans agir, et un autre pouvoir qui agit sans vouloir : tel était, on le voit, l'impossible idéal que poursuivaient sans cesse Sieyès et son école. Garrau et Berlier répondirent assez faiblement à Mailhe que la séparation des pouvoirs n'était point absolue, et qu'en donnant au Corps législatif la nomination du Directoire, la constitution avait prouvé qu'elle admettait la nécessité d'établir entre eux une certaine liaison. Daunou ajouta, au nom de la commission, que, dans l'opinion de Sieyès, les fonctions de la jurie constitutionnaire devaient se borner à surveiller les lois et ne devaient pas s'étendre aux personnes. La proposition de Mailhe tomba donc, et le débat s'engagea sur le projet de Sieyès tel qu'il l'avait formulé.

Ce fut Sieyès lui-même qui, cette fois encore, se chargea d'expliquer son système et d'en faire connaître les développements; mais il le fit avec l'amertume, avec la tristesse d'un auteur qui a déjà vu périr les trois quarts de son œuvre. Il commença par se plaindre de la commission des onze, qui avait adopté une seule de ses quatre propositions : « Rien, dit-il, « n'est arbitraire dans la mécanique sociale. La place de cha- « que pièce se trouve déterminée par des rapports qui ne dé- « pendent pas de la volonté du mécanicien. » Néanmoins il pensait que, même isolée, sa jurie constitutionnaire pouvait encore être utile : « Une constitution est un corps de lois obli- « gatoires ou n'est rien. De là la nécessité de créer un gardien, « une magistrature de ce code. Ce gardien, cette magistrature

« ne peut être la magistrature civile, sous peine de confondre « tous les pouvoirs : la jurie constitutionnaire est donc indis- « pensable. »

Cela établi, il restait à déterminer quelles seraient les attributions de la jurie, et comment elle serait formée. Or Sieyès demandait qu'elle fût chargée de trois services :

1° Qu'elle veillât avec fidélité à la garde du dépôt constitutionnel, et qu'elle fît en quelque sorte, à l'égard des pouvoirs politiques, l'office de tribunal de cassation ;

2° Qu'à l'abri de toutes les passions funestes, elle s'occupât de toutes les vues propres à perfectionner la constitution, et qu'elle devînt un véritable atelier de propositions ;

3° Qu'elle offrît à la liberté civile une ressource d'équité naturelle, dans des occasions graves, où la loi tutélaire aurait oublié sa juste garantie, et qu'elle suppléât ainsi aux lacunes de la loi positive.

Comme tribunal de cassation constitutionnelle, la jurie ne devait d'ailleurs être saisie que des actes irresponsables pour lesquels une autre juridiction supérieure n'existait pas. Tels étaient : 1° les actes du corps chargé de voter la loi, c'est-à-dire du conseil des Anciens ; 2° les actes du corps chargé de recueillir, de discuter et de proposer la matière de la loi, c'est-à-dire du conseil des Cinq-Cents ; 3° les actes commis dans l'exercice des diverses procurations électorales, en y comprenant les assemblées primaires. Le droit de réclamation appartenait : 1° au conseil des Anciens et au conseil des Cinq-Cents, l'un contre l'autre, et même, au sein de chaque conseil, à la minorité contre la majorité ; 2° à chaque citoyen, individuellement, à la condition de payer amende, si la jurie déclarait sa réclamation mal fondée. Le Directoire étant responsable, il paraissait douteux à Sieyès que ce droit pût lui être confié. Dans son projet primitif, cela ne faisait pas question, et le gouvernement avait le même droit que les autres corps délibérants.

Comme atelier de propositions pour les réformes constitutionnelles, la jurie inscrivait habituellement sur un registre les vues qui lui paraissaient utiles. Tous les dix ans, à partir de l'an 1800, elle revoyait et arrêtait définitivement le cahier de ses propositions. Ce cahier, communiqué trois mois d'avance aux conseils, était soumis ensuite aux assemblées primaires, qui décidaient s'il y avait lieu ou non de déléguer temporairement à la législature le pouvoir constituant. Dans le cas de l'affirmative, le conseil des Anciens devait adopter ou rejeter, sans pouvoir y rien changer, les propositions de la jurie.

Comme tribunal d'équité naturelle, la jurie déléguait au dixième de ses membres tirés au sort le droit de prononcer sur les demandes officielles qui leur seraient faites par les divers tribunaux, à l'effet d'obtenir un arrêt d'équité naturelle sur les cas qu'ils déclareraient n'avoir pu juger, faute de loi positive qui pût s'y appliquer, ou ne pouvoir juger d'après le texte même de la loi que contre leur conscience.

Enfin, l'organisation de la jurie constitutionnaire était ainsi réglée : elle se composait de cent huit membres, se renouvelant par tiers, aux mêmes époques que le Corps législatif, et choisis par la jurie elle-même, parmi les membres sortants des deux conseils. Pour la première fois, le soin de la former intégralement était confié à la Convention, qui devait seulement en choisir les membres, par égale portion, dans les trois grandes assemblées révolutionnaires, la Constituante, la Législative, la Convention.

Quand ce plan, si péniblement élaboré, fut connu, la faveur dont avait joui la jurie constitutionnaire tomba subitement, et Berlier eut besoin d'expliquer l'adhésion que la commission y avait donnée. La commission croyait qu'un corps, gardien spécial de la constitution, offrait le moyen de maintenir l'équilibre entre les pouvoirs politiques et de garantir leur indépendance respective; mais elle ne pensait pas que le droit de réclamation dût appartenir aux simples citoyens. Il

suffisait, selon elle, que les deux conseils et le Directoire en fussent investis. Elle rejetait d'ailleurs, d'une manière absolue, les deux dernières attributions que Sieyès voulait conférer à la jurie. D'une part, l'initiative des réformes constitutionnelles paraissait mieux placée dans le Corps législatif que dans un corps purement conservateur; d'autre part, créer un tribunal spécial d'équité naturelle, c'était porter l'arbitraire dans la justice, et anéantir l'institution du jury.

Louvet alla plus loin que Berlier, et attaqua, par de très-fortes raisons, le peu qui restait du vaste plan de Sieyès. Il soutint que la création de la jurie constitutionnaire, même réduite à une seule attribution, serait une création inutile et dangereuse; inutile, parce que la division des pouvoirs suffisait pour mettre la constitution à l'abri de toute atteinte; dangereuse, parce qu'un corps de cent huit membres, irresponsable, presque immobile, se recrutant lui-même, et investi du droit de paralyser les lois, d'entraver l'administration, de détruire la constitution en l'interprétant sans appel, serait bientôt maître du gouvernement tout entier. Louvet conclut, en conséquence, au rejet absolu.

A défaut de Sieyès, qui, après avoir rendu l'oracle, était rentré dans le sanctuaire, un de ses prêtres, Eschasseriaux, s'étonna qu'on pût ainsi calomnier une conception admirable et tout à fait neuve, « une conception à défaut de « laquelle toutes les constitutions anciennes avaient dû périr. « L'histoire, dit-il, apprend que des pouvoirs indépendants, « abandonnés à leurs propres forces et à leur activité natu- « relle, se rivalisent bientôt, s'entre-choquent et se détruisent. » Telle devait être la destinée des pouvoirs nouveaux, si l'on ne maintenait pas l'harmonie entre eux en leur attachant un principe conservateur. La jurie constitutionnaire, quoi qu'on en pût dire, n'aurait ni le désir ni le pouvoir d'usurper : sa force, son unique force serait la force de l'opinion publique, la force qui jadis « protégeait la puissance des censeurs et de l'aréopage. »

Malgré l'à-propos de ce souvenir classique, la jurie constitutionnaire était déjà fort ébranlée, quand Thibaudeau lui porta le dernier coup dans un discours précis, vigoureux, plein d'esprit et de bon sens. Irrité des dédains de Sieyès pour la commission dont il faisait partie, Thibaudeau poussa droit au grand législateur, et, en quelques mots vifs et piquants, perça le ballon de ses doctrines : « Il n'y a, dit-il, rien de plus aisé que de jeter sur le papier de brillantes conceptions d'organisation sociale, et de tracer de beaux plans en théorie. Mais, comme il est de la nature des pouvoirs, puisque ce sont des hommes qui les exercent, de tendre à passer leurs limites et à s'agrandir, on voit presque toujours, dans la pratique, les garanties, en apparence les plus fortes, devenir impuissantes, et les corps institués garants acquérir une influence prépondérante sur ceux qu'ils sont chargés de défendre... On dit, ajouta-t-il, que la jurie de Sieyès retiendra les autres pouvoirs dans leurs limites respectives. Soit ; mais, si la jurie sort des siennes, qui est-ce qui réprimera son usurpation? On ne résout donc pas la difficulté, on la recule. C'est l'histoire du monde porté par un éléphant, lequel est porté par une tortue : et la tortue, sur quoi repose-t-elle? Il s'agit donc uniquement de compliquer la machine, en y ajoutant un ressort inutile. La vraie garantie de la constitution est dans le contrôle que les pouvoirs exercent l'un sur l'autre ; on appellera cela, si on veut, l'*équilibre* ; mais le *concours* présenté par Sieyès comme une nouveauté n'est pas autre chose, quoi qu'il en dise. »

Thibaudeau examina ensuite et fit très-bien ressortir toutes les difficultés, tous les dangers du système de Sieyès, si ce système passait de la théorie à la pratique, et il porta si bien la conviction dans les esprits, qu'une allocution sentimentale de Laréveillère-Lepaux ne put pas obtenir grâce, même pour la jurie constitutionnaire de la commission des onze.

Ainsi tomba sous un vote à peu près unanime la dernière pierre du grand édifice que Sieyès avait construit si lentement,

avec tant de peine, et qui contenait, selon lui, la vraie solution de tous les problèmes politiques. Mais sa confiance en lui-même résista à ce coup imprévu, et, après avoir ramassé soigneusement les débris épars de son chef-d'œuvre, il les mit en réserve pour une meilleure occasion.

Quand la constitution, déjà votée provisoirement, fut relue dans son ensemble, on parut regretter de n'avoir pas fait au pouvoir exécutif une part assez forte, et on l'autorisa, en cas de complot contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État, à décerner des mandats d'amener et d'arrêt, sous la condition expresse que les prévenus seraient renvoyés, dans les deux jours, devant l'officier de police. Le droit exclusivement attribué au Corps législatif de surveiller et de diriger la force armée, dans le lieu de sa résidence, devint aussi le sujet d'un grave débat, et plusieurs membres, Cambacérès et Jean Debry notamment, demandèrent que ce droit appartînt au Directoire; mais l'Assemblée, par des raisons faciles à comprendre, rejeta l'amendement et adopta l'avis de la commission. Enfin il fut décidé qu'il n'y aurait point de suppléants, et que les deux conseils devraient siéger nécessairement dans la même commune.

La constitution de 1791 concentrait le pouvoir législatif dans une Assemblée unique, et divisait le pouvoir exécutif entre une multitude d'agents sans lien entre eux, et indépendants du gouvernement central. La constitution de 1795 divisait le pouvoir législatif, et centralisait, jusqu'à un certain point, le pouvoir exécutif. Cette constitution, bien que nominalement républicaine, se rapprochait donc plus que la constitution de 1791, bien que nominalement monarchique, de la vraie monarchie constitutionnelle, de celle qui fait reposer l'ordre et la liberté, non sur la séparation des fonctions, mais sur l'équilibre des pouvoirs. Les diverses parties de cette constitution étaient d'ailleurs sagement ordonnées et bien agencées; néanmoins elle portait aussi en elle-même le germe de

sa destruction. Ce germe, est-il besoin de le dire, c'était la lutte inévitable et sans issue du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, le premier absolument étranger à la législation, le second absolument étranger à l'exécution, et tous deux condamnés à se heurter, dès qu'ils cesseraient de marcher dans des lignes absolument parallèles. Il faut ajouter que, le Directoire étant composé de cinq membres, il y avait tout lieu de penser qu'il s'y formerait une majorité et une minorité, lesquelles pourraient fort bien être en sens inverse de la majorité et de la minorité du Corps législatif. Pour que de nouveaux déchirements fussent évités, il fallait alors supposer chez les uns et chez les autres une modération, une prudence, un respect de la légalité qui, malheureusement, n'ont jamais été remarquables en France, et sur lesquels, au sortir des crises révolutionnaires, on devait compter moins que jamais.

Quoi qu'il en soit, au milieu de la lassitude universelle, la nouvelle constitution eût été accueillie par les trois quarts de la France avec une vive satisfaction, si une question de circonstance n'était venue subitement aigrir, passionner les esprits et mettre obstacle à la conciliation. En terminant l'œuvre de la constitution, la commission avait réservé, comme articles supplémentaires, des dispositions fort importantes. La plus grave de ces dispositions était celle qui, appliquant immédiatement le principe du renouvellement par tiers, portait qu'un tiers seulement de la Convention nationale cesserait ses fontions, et que, par conséquent, les deux tiers de cette Assemblée feraient partie du nouveau Corps législatif. On comprend facilement quel était le but de cette disposition. En déclarant ses membres non rééligibles, l'Assemblée constituante, tout le monde le disait, avait préparé la ruine de son œuvre, et voté, autant qu'il était en elle, une seconde révolution. La Convention n'était ni assez naïve, ni assez désintéressée pour faire une telle faute, et elle voulait, à tout prix, empêcher la constitution nouvelle de tomber dans des mains

ennemies ou indifférentes. Mais, dans l'état de l'opinion publique, elle sentait qu'il ne lui suffirait pas de déclarer ses membres rééligibles, et que, malgré de grands services rendus récemment à la société, le souvenir de ses erreurs, de ses crimes pèserait sur elle, et ferait rentrer presque tous ses membres dans l'obscurité de la vie privée. Le renouvellement par tiers, au contraire, assurait sa domination au moins pour une année dans le Corps législatif, et pour trois années dans le Directoire.

Quand, au nom de la commission des onze, Baudin des Ardennes proposa cette grave mesure, elle trouva donc autant de faveur dans la Convention qu'elle excitait de mécontentement au dehors. Un membre, un seul, demanda, au nom de la souveraineté du peuple, que la Convention fût renouvelée intégralement; mais sa motion, applaudie dans la plupart des sections de Paris, fut rejetée presque sans débat, et le principe du renouvellement par tiers fut unanimement adopté.

Là n'était pas la difficulté principale, et il restait à déterminer comment se ferait le départ entre le tiers sortant et les deux tiers restant. Le mode le plus simple était un tirage au sort; mais personne n'osait confier au sort une opération aussi importante Le sort écarté, les deux moyens suivants se présentaient naturellement: 1° Faire choisir par la Convention elle-même les cinq cents membres qui devaient rester; 2° les faire choisir par les assemblées électorales. Or la commission pensait que ces deux moyens auraient l'inconvénient de ranimer toutes les passions, de raviver toutes les haines, et de donner le signal de la guerre civile. En désespoir de cause, elle proposait donc l'expédient que voici : il devait être formé, par la voie du scrutin secret, un jury de confiance, composé de dix-huit membres, et réduit à neuf par la voie du sort; ce jury avait pour mission d'interroger séparément tous les députés en exercice, et de savoir s'ils désiraient ou non continuer leurs fonctions. Si les démissions ainsi provoquées n'étaient pas assez

nombreuses pour que le nombre des non-démissionnaires fût réduit à cinq cents, ce nombre était complété par un tirage au sort; si, au contraire, les démissions étaient trop nombreuses, le jury de confiance les réduisait arbitrairement.

Malgré la juste autorité de la commission et de son rapporteur, ce projet, bizarre et compliqué, n'eut aucune espèce de succès, et, dans un débat tumultueux, on vit surgir à la fois une foule de contre-propositions qui toutes avaient pour but manifeste de favoriser tel ou tel intérêt de parti. Un montagnard, Charlier, alla, par exemple, jusqu'à proposer que les membres de la Constituante et de la Législative fussent exclus les premiers. En définitive, toutes ces propositions furent ramenées à deux : le choix par la Convention et le choix par les assemblées électorales. Le premier système, auquel la commission se rallia, fut soutenu très-vivement par le parti thermidorien, par Tallien, par Thibaudeau, par Louvet, par Chénier; et le second, par la droite, par Delahaye, par Bailleul, par Aubry, et même par quelques républicains ardents, tels qu'Eschasseriaux et Guillemardet. L'incertitude, la confusion des opinions était telle, qu'après avoir rejeté, au nom du salut public, le choix par les assemblées électorales, la Convention rejeta, au nom de la souveraineté du peuple, le choix par la Convention. Guillemardet revint alors à la charge, et finit, dans la séance du 5 fructidor, par faire adopter, presque à l'unanimité, la proposition rejetée la veille.

En conséquence, il fut décidé que les assemblées électorales procéderaient, non par voie d'exclusion, mais par voie de nomination, à la désignation des cinq cents membres qui devaient être conservés; que, pour arriver à ce résultat, l'assemblée électorale de chaque département commencerait par élire les deux tiers de ses députés, en les choisissant indistinctement dans la Convention tout entière; que, dans le cas probable où, par suite d'élections doubles ou multiples, le chiffre obligatoire de cinq cents ne serait pas atteint, ce chiffre serait

complété par la Convention elle-même, sur une liste triple de candidats présentés par les assemblées électorales. L'élection du troisième tiers devait avoir lieu ensuite.

Le 25 fructidor enfin, la Convention vota, non pour l'élection actuelle, mais pour les élections subséquentes, une loi électorale des plus embrouillées. D'après cette loi, toutes les fois qu'il y avait lieu à une élection quelconque, une liste de candidature était ouverte sur laquelle chaque citoyen pouvait se faire inscrire; le scrutin avait lieu ensuite, selon la forme ordinaire, et si un des candidats obtenait la majorité absolue, il était nommé. Dans le cas contraire, un second scrutin avait lieu sur une liste décuple du nombre des fonctionnaires à élire; chaque électeur déposait alors dans l'urne deux bulletins, l'un de nomination, contenant autant de noms qu'il y avait de fonctionnaires à élire, le second de réduction, en nombre indéterminé, pourvu qu'il ne dépassât pas la moitié du nombre des candidats inscrits sur la liste décuple. Les bulletins de réduction étaient d'abord dépouillés, et ceux que la majorité des votants avait ainsi exclus ne pouvaient plus être nommés, quel que fût le nombre des suffrages positifs déposés en leur faveur. On dépouillait ensuite les bulletins de nomination, et les élus étaient ceux qui, non compris dans l'exclusion précédente, réunissaient la pluralité relative des suffrages positifs.

La constitution et les décrets des 5 et 10 fructidor devaient être, selon la coutume, soumis au jugement souverain des assemblées primaires, et l'acceptation de la constitution ne paraissait pas douteuse. Celle des décrets l'était beaucoup, au contraire, surtout à Paris, où, depuis les journées de prairial, le parti contre-révolutionnaire était maître de la plupart des sections. A vrai dire, en confiant aux assemblées électorales le soin de désigner les membres de la Convention qui feraient partie du nouveau Corps législatif, l'Assemblée avait fait aux opinions modérées une concession considérable et

offert une transaction qui eût dû être acceptée; mais les journalistes et les jeunes gens qui conduisaient alors les sections ne l'entendaient pas ainsi, et ils voulaient remporter, non plus sur les montagnards seulement, mais sur la Convention elle-même, une victoire complète. On sait quel fut le résultat de cette conduite. Bien que les décrets, repoussés à Paris, eussent été acceptés dans les départements, les ennemis de la Convention résolurent d'en empêcher l'exécution et levèrent le drapeau de l'insurrection. En présence de ce nouveau danger, la Convention ne se manqua pas à elle-même, et son autorité triompha des insurgés de vendémiaire, comme elle avait triomphé des insurgés de prairial.

A toute époque, une insurrection vaincue est, pour le parti qui l'a tentée, un événement déplorable et une grande cause d'affaiblissement. Au moment où la constitution nouvelle venait d'être votée, et allait être mise en activité, l'événement était plus funeste encore. Après le 1[er] prairial, le parti jacobin était écrasé, anéanti, et, par peur des terroristes, les républicains, même ardents, tendaient à s'unir, non-seulement aux républicains modérés, mais aux anciens constitutionnels, sans trop leur demander compte de leurs préférences. Après le 13 vendémiaire, le parti jacobin releva la tête, et les républicains, même modérés, par peur des royalistes, tendirent à s'appuyer, non-seulement sur les républicains ardents, mais même sur les terroristes, sans trop se souvenir de leur passé. Le centre de gravité de la politique se trouva ainsi déplacé, et on rentra dans la voie des mesures violentes et révolutionnaires. C'est ainsi que fut votée la fameuse loi du 3 brumaire, qui déclarait les émigrés et parents d'émigrés exclus de toutes fonctions publiques, même électives, et qui renouvelait contre les prêtres réfractaires les lois les plus sévères de la Révolution. Peu s'en fallut même que la majorité de la Convention, intimidée comme avant le 9 thermidor, ne consentît à suspendre la constitution, à casser les élections, et à

investir de pouvoirs illimités un nouveau comité de salut public. Pour empêcher ce triste retour au régime de la terreur, il ne fallut rien moins que le courage éloquent d'un homme ennemi ardent de la royauté, mais ennemi plus ardent encore de la dictature révolutionnaire, le conventionnel Thibaudeau.

Mais ce fut surtout sur la composition du Corps législatif nouveau et sur celle du Directoire que l'insurrection de vendémiaire exerça une fâcheuse influence. En choisissant les deux premiers tiers parmi les conventionnels, les assemblées électorales avaient fait beaucoup d'élections multiples : ainsi Lanjuinais avait été réélu dans soixante-treize départements; Boissy-d'Anglas, dans soixante-douze; Pelet de la Lozère, dans soixante et onze; Pontécoulant, dans trente-trois; Thibaudeau, dans trente-deux; Daunou, dans vingt-sept; Carnot, dans quatorze. Plusieurs d'entre eux avaient été presque aussitôt remplacés par les assemblées électorales elles-mêmes; mais, malgré ces remplacements, il manquait encore cent quatre députés pour compléter les cinq cents conventionnels qui, d'après le décret du 5 fructidor, devaient nécessairement faire partie du Corps législatif. Or ces cent quatre députés, la Convention, comme on le sait, s'était réservé le droit de les choisir. Nul doute qu'avant le 13 vendémiaire elle n'eût été animée, en les choisissant, d'un tout autre esprit, et que la composition du Corps législatif ne s'en fût ressentie.

Néanmoins les choix faits par les assemblées électorales et l'élection du nouveau tiers suffisaient pour que, dans les nouveaux conseils, le parti jacobin pur fût en minorité évidente; aussi ce parti, qui voyait le pouvoir prêt à lui échapper, attachait-il à la nomination du Directoire une importance capitale. Cette nomination devait se faire par le conseil des Anciens, sur une liste décuple présentée par le conseil des Cinq-Cents, et, par conséquent, la répartition des députés entre les deux conseils était un préliminaire indispensable. Sans même attendre que les députés du nouveau tiers fussent tous arrivés, on se

hâta de constituer le conseil des Anciens, en tirant au sort, parmi les députés, mariés ou veufs et âgés de quarante ans, d'abord cent soixante-sept conventionnels, puis quatre-vingt-trois députés du nouveau tiers; et, cette opération faite, on procéda sans retard à la formation de la liste. Avant le 13 vendémiaire, des hommes sages et justement considérés, Daunou, Lanjuinais, Boissy-d'Anglas, y auraient probablement occupé la première place; après le 13 vendémiaire, ils étaient suspects, et la majorité conventionnelle, décriée, insultée, menacée, eût craint, en les nommant, de fournir des armes contre elle. A tout prix, elle voulait se donner des garanties, et il n'était pas de garantie plus efficace que celle de porter au gouvernement des hommes irrévocablement compromis avec la Révolution, par la condamnation du roi Louis XVI. Les meneurs de la majorité conventionnelle décidèrent donc que nul directeur ne serait pris parmi ceux qui n'avaient pas voté la mort du roi; et, comme ils étaient moins sûrs du conseil des Anciens que du conseil des Cinq-Cents, aux cinq noms qu'ils avaient choisis, ceux de Sieyès, de Laréveillère-Lepaux, de Barras, de Rewbell et de Letourneur, ils firent joindre quarante-cinq noms obscurs, un seul excepté, celui de Cambacérès, qui passa malgré eux. Ainsi se trouva justifiée l'opinion de ceux qui, dans le débat sur la constitution, soutenaient que, en vertu du système adopté, le choix des directeurs appartiendrait nominalement au conseil des Anciens, réellement au conseil des Cinq-Cents. La manœuvre réussit, et les cinq directeurs, choisis par les Cinq-Cents, furent nommés. Sieyès, qui ne croyait pas son heure venue, ayant prudemment refusé, Carnot le remplaça, et le gouvernement directorial se trouva composé.

La Convention nationale s'était réunie le 21 septembre 1792; elle se séparait le 25 octobre 1795, après avoir versé ou laissé verser à flots le sang le plus illustre et le plus généreux de la France. A l'aspect de tant de fureur et de tant de faiblesse, il semble qu'un seul sentiment, celui de l'horreur,

doive s'éveiller dans les âmes honnêtes. Et pourtant, on ne saurait le nier, le souvenir de cette formidable Assemblée exerce sur la plupart des esprits une fascination étrange. Si elle a des juges sévères, elle a des admirateurs passionnés; et quand, en présence de l'Europe, partout vaincue, on la voit, à peine remise des épurations sanglantes qui semblaient l'avoir épuisée, reprendre d'une main ferme les rênes de l'État, abattre toutes les autorités rivales de la sienne, triompher des jacobins au 1er prairial, et des contre-révolutionnaires au 13 vendémiaire, puis se retirer paisiblement en léguant à la France une constitution et un gouvernement, il est impossible, même en détestant ses violences et ses crimes, de ne voir en elle, à l'exemple de quelques historiens, qu'un vil ramas de scélérats vulgaires et médiocres. Dans leurs luttes intestines, les partis qui divisaient la Convention s'étaient frappés mutuellement à la tête, et soixante-sept de ses membres les plus fameux avaient péri de mort violente. Mais, de même que, dans une bataille, les généraux qui tombent sont aussitôt remplacés, à l'élite ainsi disparue, une autre élite avait succédé, dont, vingt ans après, le nom était encore célèbre et l'influence encore considérable en France et en Europe. Quand une assemblée a joué un tel rôle et laissé dans l'histoire une telle trace de son passage, il n'est ni juste ni habile de vouloir la rapetisser. Ce qui importe, d'ailleurs, ce n'est point de déprécier la Convention, c'est d'écarter des esprits cette idée funeste et perverse que les crimes qu'elle a commis et les services qu'elle a rendus sont indivisibles, et que, pour sauver tout à la fois l'indépendance nationale et les principes de la Révolution, la Terreur était nécessaire. Tout en cherchant à dissimuler ou à atténuer la responsabilité de certains hommes dans les massacres de septembre, le dernier historien de la Révolution, M. Louis Blanc, a reconnu que ces horribles journées avaient, bien plus que tous les efforts du parti contre-révolutionnaire, nui à la cause de la Révolution et retardé son

triomphe. Ce qu'il a dit des massacres de septembre, il faut le dire des massacres qui ont suivi; il faut le dire de la Terreur tout entière. A cette condition seulement, on a le droit de rendre justice à la Convention et de reconnaître les grandes choses qu'elle a faites.

VII

1795-1799

Origine du conflit entre le Directoire et les conseils. — Conduite du Directoire à l'occasion des conspirations de Babeuf et de Brothier. — Élections de l'an V. — Déplacement de la majorité. — Parti conventionnel. — Parti de Clichy. — Parti constitutionnel. — Division dans le Directoire. — Lutte ouverte entre la majorité du Directoire et la majorité des conseils. — Coup d'État du 18 fructidor. — Suspension de toutes les libertés. — Décrets de déportation. — Carnot et Sieyès. — Élections de l'an VI. — Nouveau coup d'État. — Réveil de l'opinion publique. — Élections de l'an VII. — Coalition contre le Directoire. — Nomination de Sieyès. — Chute de Treillard, Merlin et Laréveillère. — Projets et discours de Sieyès. — Arrivée du général Bonaparte. — Révolution du 18 brumaire.

L'histoire des cinq années qui suivent est celle de la tentative la plus sérieuse qui ait été faite en France pour y fonder le gouvernement républicain ; mais il faut reconnaître que cette tentative avait lieu dans de mauvaises conditions. Ce n'est pas que le mot de République éveillât les mêmes craintes, les mêmes défiances qu'à une époque plus récente. Tant d'événements s'étaient passés, de si grands changements s'étaient opérés depuis la chute de la monarchie, que la plupart de ceux-là mêmes qui la regrettaient ne songeaient nullement à la rétablir, et que l'on s'habituait généralement à regarder la forme républicaine comme définitivement adoptée par la France. On venait d'ailleurs de lire la déclaration par laquelle Louis XVIII, annonçant son avénement au trône, s'engageait à rétablir l'antique constitution, et on lisait les écrits

datés également de Vérone, dans lesquels les écrivains de l'émigration, persistant à confondre 1789 et 1793, déclaraient les auteurs du serment du Jeu de Paume « régicides au premier chef, plus coupables que les jacobins et indignes de pardon[1]. » Or les hommes à qui l'opinion publique donnait le nom de *monarchistes* avaient presque tous approuvé le serment du Jeu de Paume et détestaient l'ancien régime.

D'un autre côté, malgré ses secrètes imperfections, la constitution nouvelle offrait à tout le monde l'image d'une sage liberté et d'un gouvernement régulier. Acceptée par les uns avec satisfaction, par les autres sans répugnance, la République comptait donc peu d'ennemis véritables ; mais, indépendamment des énormes difficultés matérielles que trois années d'anarchie ou de dictature révolutionnaire avaient léguées à ce gouvernement, ces trois années lui avaient préparé des difficultés morales bien plus graves encore et contre lesquelles, dès ses premiers pas, il risquait de se briser. Il était, en effet, impossible que les hommes qui, pendant la Terreur, avaient cruellement souffert dans leurs personnes, dans leurs fortunes, dans leurs affections, n'eussent pas le cœur rempli de ressentiments profonds et d'un ardent désir de vengeance. Il était impossible, en revanche, que les hommes qui avaient pris part au gouvernement révolutionnaire ne fussent pas troublés, inquiets, et ne s'acharnassent pas à retenir d'une main convulsive le pouvoir qui seul pouvait les protéger.

C'est parce qu'ils étaient pleins du sentiment de cette situation que les conventionnels avaient voulu rester en majorité dans les conseils et s'emparer du Directoire; mais un vice radical entachait cette combinaison. Le Directoire appartenait tout entier aux conventionnels et se renouvelait, chaque année, par cinquième. Dans les conseils, au contraire, il y avait un tiers de membres nouveaux, auxquels, en l'an V, un second

[1] *Observations sur la conduite des puissances coalisées*, par d'Entraigues, et plusieurs autres brochures citées avec indignation par Mallet-Dupan.

tiers devait s'adjoindre. Si, en l'an V, ce second tiers était élu dans le même esprit que le premier, la majorité du Corps législatif se trouvait déplacée sans que la majorité du Directoire le fût, et la lutte s'engageait entre des pouvoirs non-seulement divisés, mais ennemis. Or la constitution, dans sa sagesse, n'avait point prévu ce cas ou ne s'en était point inquiétée.

La nomination des cinq directeurs conventionnels était donc, de la part des républicains qui désiraient le maintien de la constitution, une faute considérable. En plaçant dans le Directoire cinq hommes qui avaient voté la mort du roi, au moment même où l'opinion publique venait, par la voie des élections, de faire une manifestation en sens contraire, ils préparaient un poste fortifié, d'où ils pouvaient, ainsi que le 18 fructidor l'a prouvé, braver et foudroyer leurs adversaires; mais ils préparaient en même temps la ruine de la constitution, à laquelle ils se disaient attachés. Si, au lieu d'armer en vue de la guerre, ils eussent travaillé à la paix, ce n'est ni sur Rewbell, ni sur Barras, ni sur Laréveillère, que leurs suffrages se fussent portés, mais sur des hommes que leur position intermédiaire et la modération connue de leur caractère rendaient plus propres que d'autres à faciliter la transition du régime révolutionnaire au régime constitutionnel, à prévenir le choc des deux pouvoirs, à calmer les haines, à rapprocher les esprits. Lanjuinais, Daunou, Boissy-d'Anglas, avaient siégé dans la Convention et ne pouvaient être soupçonnés de vouloir proscrire en masse les conventionnels et détruire la République. D'un autre côté, loin de figurer parmi les proscripteurs, ils avaient été proscrits eux-mêmes, et, dans ces derniers temps encore, on les avait comptés parmi les plus fermes obstacles au retour de la Terreur. Ils avaient donc ce singulier avantage, de rassurer les conventionnels aussi bien que les royalistes, et d'offrir aux hommes modérés de tous les partis un centre de ralliement En les associant à des hommes d'une autre couleur, tels que Thibaudeau ou Carnot, les républicains de la Convention eus-

sent prouvé qu'ils préféraient l'intérêt de la République à leur intérêt propre, et que, sans répudier le passé, ils entendaient que le 4 brumaire an IV fût le premier jour d'une ère toute nouvelle.

Mais les républicains de la Convention s'occupaient plus du présent que de l'avenir, et assurés du pouvoir, au moins pour un an, ils ne songeaient qu'à s'y établir de leur mieux. Dès le début, pourtant, il fut aisé de voir que le Directoire, bien qu'il émanât directement des conseils, n'était pas en harmonie complète avec eux. Ainsi, tandis que les conseils choisissaient pour présidents deux hommes d'une modération notoire, Baudin (des Ardennes) et Daunou, le Directoire, après s'être constitué sous la présidence de Laréveillère-Lepaux, appelait aux fonctions de ministre de la justice un homme tristement célèbre par son rapport sur la loi des suspects, Merlin (de Douai). Néanmoins, entre les deux pouvoirs nouvellement constitués, aucune cause grave de dissentiment n'apparaissait. Aux séances si violentes, si tumultueuses de la Convention, avaient succédé des débats graves et paisibles; on travaillait en commun à remettre l'ordre dans les finances, à retirer de la circulation les assignats, dont l'énorme dépréciation paralysait toutes les transactions, à réparer les voies de communication si longtemps négligées, à assurer la subsistance du peuple, à rétablir la discipline des armées, tout en leur donnant du pain et des vêtements, à mettre fin aux troubles de l'Ouest et du Midi, en un mot, à guérir quelques-unes des plaies que l'anarchie avait faites; et la France, lasse et honteuse du joug sanglant qu'elle avait subi si longtemps, voyait avec satisfaction ces symptômes de retour à un état meilleur, et reprenait quelque confiance. De temps en temps, à la vérité, certains actes du Directoire et des conseils semblaient indiquer que le temps des mesures révolutionnaires n'était pas encore passé. Ainsi on devait s'étonner de voir, le lendemain même de son installation, le Directoire se faire conférer, par les conseils, le droit de suppléer les as-

semblées électorales et les assemblées primaires qui n'avaient pas terminé leurs opérations, et de nommer provisoirement, sans le secours du peuple, des administrations départementales et municipales, des juges et juges de paix. On devait s'étonner plus encore de voir le même Directoire, peu de jours après, dénoncer à l'accusateur public près le tribunal de la Seine trois arrêts du jury d'accusation de Paris, déclarant qu'il n'y avait lieu à suivre contre trois journalistes, Richer-Serizy, Suard et Camille Babeuf. Mais l'emploi prolongé des moyens révolutionnaires a cela de particulier, que, s'il donne le désir de la légalité, il en fait perdre le sentiment. C'est donc à peine si l'on s'apercevait de ces usurpations de pouvoir, moins graves que celles dont on avait si longtemps souffert et presque toujours couvertes par l'assentiment ou par le silence des conseils.

A vrai dire, pendant ces premiers temps du Directoire, toute la passion publique se portait sur une seule question, celle de savoir ce que l'on ferait des lois révolutionnaires, et à qui, des proscripteurs ou des proscrits, appartiendrait le pouvoir? Le député Job Aymé, exclu par la loi du 3 brumaire, serait-il ou non admis à siéger dans le conseil des Cinq-Cents? Les lois contre les émigrés et les prêtres seraient-elles maintenues ou abrogées? Quelle fraction des conseils les directeurs et les ministres consulteraient-ils pour le choix des fonctionnaires publics qu'ils envoyaient dans les départements? Conserverait-on ou enlèverait-on aux journalistes la liberté, dont ils usaient sans réserve et sans mesure, de discuter, de censurer, de flétrir les hommes et les choses des dernières années? Voilà le sujet habituel des querelles qui, dans les conseils et hors des conseils, éclataient avec une grande violence; et la preuve que, dans ces querelles, la France n'était point avec les conventionnels, c'est que, tout en parlant plus que d'autres de souveraineté populaire et de liberté, ils votaient en général contre la liberté et contre l'élection populaire. Ainsi ce fut le plus ardent répu-

blicain de cette époque, Louvet, qui, appuyé par Jean Debry et par Chénier, demanda une loi *prohibitive* contre la presse, tandis que Boissy-d'Anglas, Doulcet de Pontécoulant, Pastoret, Lemerer, défendaient les vrais principes. Ce furent aussi les mêmes hommes qui imaginèrent d'imposer à tous les fonctionnaires, même élus précédemment par les assemblées électorales ou primaires, le serment de haine à la royauté, sous peine de déportation s'ils s'y refusaient sans donner leur démission.

En définitive, en l'an IV et pendant les premiers mois de l'an V, la marche du gouvernement directorial fut régulière, et la machine constitutionnelle parut fonctionner convenablement. Les divers partis que la Révolution avait créés en France, jacobins, républicains modérés, constitutionnels, royalistes, avaient leurs représentants, sinon dans le Directoire, au moins dans les conseils; mais du contact de ces partis naissait une majorité dont les dissentiments s'effaçaient ou se taisaient toutes les fois qu'il s'agissait de résister aux attaques des terroristes ou à celles des royalistes. Dans leurs conversations intimes, les directeurs se plaignaient que la majorité ne les soutînt pas avec assez d'énergie, avec assez de suite, et prétendît leur imposer sa politique. Dans leurs réunions particulières, certains membres de la majorité reprochaient au Directoire ses actes arbitraires, le mauvais choix de ses fonctionnaires, ses messages insolents, et l'impatience arrogante avec laquelle il accueillait la contradiction. Mais dans les gouvernements représentatifs, même bien établis, ces sortes de plaintes réciproques ne sont pas rares, et elles n'empêchaient pas que le Directoire ne pût, selon les besoins du moment, fermer les clubs et les rouvrir; mettre fin à la captivité de la fille de Louis XVI, et célébrer l'anniversaire du 21 janvier; frapper de peines sévères les individus coupables de provoquer le rétablissement de la constitution de 1793, et aggraver, en les renouvelant, les vieilles lois contre les prêtres et les émigrés. En

blessant ainsi successivement toutes les opinions, tous les sentiments, le Directoire se préparait de grandes difficultés dans l'avenir; mais, librement débattues par la presse d'abord, puis à la tribune, ses mesures, bonnes ou mauvaises, ne sortaient point, en général, du cercle constitutionnel. C'était, en un mot, malgré quelques déviations, le gouvernement représentatif avec ses luttes régulières, et la France put croire un instant qu'elle était enfin entrée au port et que la Révolution était finie.

Deux conspirations, l'une terroriste, l'autre royaliste, vinrent pourtant, à peu de mois d'intervalle, dissiper cette illusion et montrer, d'une part, que ni le parti de la terreur ni celui de l'ancien régime ne renonçaient à leurs projets; de l'autre, que, pour les réprimer ou les punir, le Directoire était tout prêt à ressaisir les anciennes armes. La première de ces conspirations est celle de Babeuf, qui, habilement et fortement organisée, tendait, par le meurtre des autorités constituées, au rétablissement de la constitution de 1793 et au bouleversement de la société. Or, non-seulement les auteurs et les complices de cette conspiration furent traduits devant les tribunaux compétents; mais, comme plusieurs membres de la Convention, non réélus, paraissaient y avoir pris part, le Directoire proposa, et les conseils résolurent à l'unanimité, que le séjour du département de la Seine serait interdit à tout membre de la Convention non revêtu de fonctions publiques, à tout ancien fonctionnaire public non employé, à tout militaire destitué ou licencié, enfin à tout prévenu d'émigration. Ainsi les deux tiers réélus de la Convention frappaient d'une sorte d'exil en masse le tiers non réélu de leurs collègues, et rentraient dans la voie des proscriptions collectives ! Pour cette fois, il faut le reconnaître, l'opinion publique, effrayée et irritée, était d'accord avec eux; mais il n'en était pas moins fâcheux de redonner un tel exemple.

Un fait plus irrégulier encore eut lieu, à l'occasion de

l'autre conspiration, celle de Brothier, Laville-Heurnois, Proly et Duverne de Presle. Malgré le grand bruit qu'on voulut en faire, cette conspiration n'était qu'une intrigue sans ramifications, sans consistance, et qui prouvait tout à la fois les désirs et l'impuissance du parti royaliste. On pouvait donc craindre que, devant les tribunaux ordinaires, les accusés ne fussent acquittés, et, pour éviter ce danger, le Directoire imagina de les traduire, comme embaucheurs, devant un conseil de guerre. C'était une violation manifeste de la loi, et le tribunal de cassation, auprès duquel les accusés se pourvurent, fit son devoir en évoquant l'affaire. Que fit alors le Directoire? Pendant que la question se débattait au conseil des Cinq-Cents, il prit un arrêté en vertu duquel il cassait l'arrêt du tribunal de cassation et défendait qu'on y obéît. Aussitôt, par l'organe de Pastoret, l'opposition des Cinq-Cents dénonça le Directoire comme violateur de la constitution, comme contre-révolutionnaire, comme aspirant à la tyrannie, et le tribunal de cassation, de son côté, adressa au Corps législatif un mémoire contre l'arrêté du Directoire. La majorité, en passant à l'ordre du jour, n'en sanctionna pas moins un acte qu'au fond elle ne pouvait approuver, et le conseil de guerre resta saisi; mais, soit que l'accusation lui parût frivole, soit qu'il ne fût pas bien convaincu lui-même de sa compétence, il acquitta plusieurs accusés et prononça contre les autres des peines légères, au lieu de la peine de mort réclamée par le Directoire. Le lendemain, on lisait dans les journaux officiels un arrêté du Directoire qui, remettant la main sur les accusés, les renvoyait devant les tribunaux ordinaires, non plus pour embauchage, mais pour conspiration contre l'État; et ni dans l'un ni dans l'autre des conseils cet inconcevable arrêté ne soulevait l'indignation.

Cependant, à mesure que le moment des élections approchait, tout tendait à démontrer que, si la France n'était pas antipathique à la République, elle l'était aux lois, aux habi-

tudes, aux formules révolutionnaires, et que, si on la laissait libre, elle ne souffrirait pas longtemps qu'on foulât aux pieds sa religion et ses mœurs. Ainsi, au mépris des lois et à la grande colère de ceux qui s'intitulaient patriotes, on recommençait, dans beaucoup de villages, à entendre la messe, à sonner les cloches, et le Directoire écrivait des circulaires menaçantes contre certains administrateurs qui s'étaient permis de se reposer le dimanche plutôt que le décadi. Enfin Carnot, le grave Carnot lui-même, se croyait obligé d'adresser une verte semonce aux employés du gouvernement qui préféraient le titre de *monsieur* à celui de *citoyen*. « Que « ceux qui veulent *monsieuriser*, disait-il, rentrent dans les « coteries qui admettent ce langage; mais ces *messieurs* doivent « renoncer à être employés par la République. » Malgré ces fantaisies passagères, Carnot était dans le Directoire, avec Letourneur, le défenseur des idées modérées et conciliatrices. Aussi était-il devenu suspect à Rewbell, comme ami de la liberté, à Laréveillère-Lepaux comme protecteur du pape, à Barras comme porté à conclure une prompte paix, à tous les trois comme disposé à transiger avec l'opposition des conseils. C'est tout au plus si ses collègues ne l'accusaient pas déjà d'être royaliste, et de conspirer soit pour Louis XVIII, soit pour le duc d'Orléans.

Voici donc quelle était la situation de la France quand arriva le jour, tant attendu des uns, tant redouté des autres, qui devait faire sortir des conseils un second tiers des conventionnels et les remplacer par un second tiers de députés nouveaux. Au dedans, par l'accord momentané du Directoire et des conseils, un peu d'ordre avait été rétabli dans les finances et dans l'administration; le papier-monnaie avait en partie disparu; une certaine prospérité commençait à renaître; au dehors, de nombreuses victoires, remportées par un jeune et incomparable général, avaient abouti aux préliminaires de Léoben, et faisaient espérer une paix glorieuse. Mais, loin que

le calme fût rentré dans les esprits, ils étaient plus agités, plus irrités que jamais, et, tandis que les terroristes faisaient, sans beaucoup de succès, de grands efforts pour raviver les passions de 1793, le mouvement réactionnaire, un moment interrompu par le 13 vendémiaire, reprenait toute son énergie. De brillants écrivains, jadis proscrits pour la plupart, reparaissaient dans l'arène politique, et profitaient habilement de l'horreur qu'inspirait le souvenir des excès révolutionnaires pour attaquer non-seulement les hommes, mais les institutions, les lois, quelquefois même les principes de la Révolution, et cette polémique hardie, dont rien n'entravait la liberté, produisait sur l'opinion publique une assez vive impression.

En refusant d'ailleurs avec une persistance imprudente l'abrogation de la plupart des lois révolutionnaires, le Directoire et la majorité des conseils avaient averti ceux que ces lois frappaient et ceux qu'elles indignaient que de nouveaux députés pouvaient seuls leur donner satisfaction. A la vérité, au dernier moment, le conseil des Cinq-Cents, effrayé du mouvement qu'il apercevait, avait cru devoir abolir la loi du 3 brumaire, cette loi sans nom par laquelle les parents d'émigrés étaient exclus de toutes fonctions publiques; mais comme, peu de mois auparavant, il avait rejeté une proposition semblable, le conseil des Anciens pensa que le décret était contraire à la constitution et refusa d'y donner sa sanction. La loi du 3 brumaire subsista donc, et, loin d'y rien changer, on la fortifia, malgré la vive opposition de Pastoret, de Dumolard, de Siméon, de Doulcet de Pontécoulant, de Thibaudeau, de Lanjuinais, de Portalis, par un nouveau décret qui imposait à tous les électeurs la promesse de défendre la constitution contre la royauté et contre l'anarchie. Encore cette formule était-elle une atténuation de celle que le Directoire avait proposée et qui reproduisait purement et simplement le serment de haine à la royauté.

Malgré ces précautions, les élections tournèrent presque partout contre le Directoire et contre les opinions qu'il représentait. A peine quelques conventionnels échappèrent à la réprobation universelle, et, sous ce nom devenu odieux, on repoussa jusqu'aux hommes énergiques et modérés à qui leurs courageux services avaient valu, l'année précédente, l'honneur de nombreuses élections. Ainsi Lanjuinais, soixante-treize fois élu en l'an IV, ne le fut pas une fois en l'an V, et Daunou partagea son sort. C'était, de la part du parti anticonventionnel, une faute égale à celle que les conventionnels avaient commise en formant le Directoire, et il était difficile de comprendre ce que l'on pouvait gagner à exclure de l'Assemblée ceux qu'on y avait appelés avec tant d'empressement, et qui pouvaient encore y jouer le rôle de conciliateurs. Mais les partis, dans leur emportement aveugle, n'ont ni reconnaissance ni prévoyance, et préfèrent, comme les rois, ceux qui les flattent à ceux qui les servent. Ce n'était pas, en 1796, la première preuve qu'ils en donnaient, et malheureusement ce ne devait pas être la dernière.

Quoi qu'il en soit, la majorité se trouvait évidemment déplacée, et, pour que l'harmonie nécessaire subsistât entre les pouvoirs, il eût fallu que la majorité fût également déplacée dans le Directoire. Elle pouvait l'être, malgré la combinaison de l'an IV, si le sort eût désigné, comme membre sortant, Laréveillère-Lepaux, Barras ou Rewbell. Malgré leurs antécédents, les deux autres directeurs, Carnot et Letourneur, étaient, ainsi que nous l'avons dit, enclins à la conciliation, et pensaient que le seul moyen d'arrêter la réaction, sans retomber dans les procédés révolutionnaires, était de se mettre à sa tête et de lui accorder tout ce qu'il y avait de légitime et de sensé dans ses demandes; mais, dans le tirage à huis clos qui eut lieu le 30 floréal, le nom de Letourneur sortit de l'urne, et la majorité du Directoire resta intacte. En choisissant, pour le remplacer, un homme honnête et doux, mais timide,

étranger aux luttes des partis, et un peu suspect aux républicains, les conseils firent d'ailleurs un choix peu habile, et condamnèrent, en quelque sorte, Carnot à l'isolement, tandis qu'ils faisaient sentir davantage aux trois directeurs conventionnels le besoin de s'unir et de faire face au danger. A partir de ce moment, il y eut, à vrai dire, trois partis dans le Directoire, les trois directeurs coalisés, Carnot, et enfin Barthélemy.

Quoi qu'en pussent dire les trois directeurs coalisés, il n'était point vrai que la majorité des conseils fût devenue royaliste. Dans le second, comme dans le premier tiers, il y avait certainement plusieurs membres qui regrettaient la monarchie constitutionnelle, et qui mettaient en doute la durée de la constitution républicaine; mais ces membres étaient peu nombreux, et, parmi eux, cinq ou six seulement conspiraient contre le gouvernement établi. A la vérité, un de ces derniers était Pichegru, nommé président du conseil des Cinq-Cents, à la majorité de trois cent quatre-vingt-sept voix sur quatre cent quatre, et à qui cette nomination assurait une grande influence; mais personne, à cette époque, ne connaissait ses rapports avec le prétendant, et, tout glorieux, tout populaire qu'il était alors, Pichegru eût été soudainement abandonné, si le Directoire eût pu ou voulu fournir la preuve de sa trahison. Quelques manœuvres sourdes et impuissantes, mais pas la moindre conspiration, voilà, selon Carnot, tout ce qu'il y avait dans les conseils [1]. Quant aux clubistes de Clichy, Napoléon a raison de dire, dans ses *Mémoires*, qu'ils n'étaient ni républicains, ni royalistes, mais simplement mécontents. En résumé, à quelques exceptions près, la nouvelle majorité se composait d'hommes dévoués à la cause libérale, et disposés à faire loyalement l'épreuve de la République constitutionnelle, mais qui avaient une aversion profonde pour le gouver-

[1] Réponse de Carnot au rapport de Bailleul sur le 18 fructidor.

nement révolutionnaire, pour les hommes qui y avaient participé, pour les lois et pour les mesures qui s'y rattachaient. Ils arrivaient donc avec la résolution bien arrêtée de poursuivre à outrance ce gouvernement dans les actes qui lui avaient survécu, ces lois et ces mesures dans la législation qui les consacrait, ces hommes dans les fonctions publiques dont ils s'étaient attribué le monopole. Parmi eux, d'ailleurs, comme dans toute association politique, il se trouvait des ardents et des tièdes, des exagérés et des modérés, des imprudents et des sages, et, comme il arrive trop souvent, les premiers compromettaient quelquefois les seconds.

Ainsi, à partir du 1er prairial an V (20 mai 1797), deux majorités se trouvaient en présence : la majorité des conseils, qui voulait arracher le pouvoir aux mains des conventionnels et purger la législation de toutes les lois révolutionnaires; la majorité du Directoire, qui entendait maintenir les conventionnels au pouvoir et laisser subsister les mesures qui mettaient hors du droit commun les émigrés, les prêtres réfractaires et tous ceux qui s'étaient opposés à la marche de la Révolution avant le 31 mai. C'était, au sein du gouvernement, un antagonisme déclaré et d'autant plus redoutable, qu'il ne trouvait, dans la constitution de l'an III, aucune solution légale et régulière. Un membre des Cinq-Cents ayant, quelques mois auparavant, dénoncé le ministre de la marine comme coupable d'une violation de la loi, Thibaudeau lui avait répondu avec raison qu'il était contraire à tous les principes de la constitution de dénoncer un ministre : « Vous ne connaissez aucun ministre, avait-il dit; vous « ne connaissez que les agents suprêmes d'exécution, et ces « agents composent le Directoire. Voilà celui qu'il faut dénoncer « s'il est coupable. » Permettre au Directoire de gouverner contre le vœu de la majorité, de violer la loi, de préparer la ruine de la constitution, ou porter contre lui une accusation directe : voilà donc à quelle alternative la constitution de l'an III réduisait les membres du conseil des Cinq-Cents.

Néanmoins ce que les institutions ne faisaient pas, la sagesse des hommes pouvait le faire, et, par des concessions réciproques, il était encore possible d'éviter la guerre civile. Tel fut alors l'espoir d'une réunion de représentants modérés et franchement constitutionnels, parmi lesquels on remarquait les présidents du conseil des Anciens et du conseil des Cinq-Cents, Portalis et Siméon, un conventionnel ayant voté la mort du roi, Thibaudeau, et quelques députés des deux nouveaux tiers, Barbé-Marbois, Matthieu Dumas, Tronçon-Ducoudray. D'après la constitution, le Directoire ne pouvait pas dissoudre les conseils, et les conseils ne pouvaient pas destituer le Directoire; mais le Directoire pouvait s'entendre avec la majorité des conseils pour nommer des ministres qui fussent agréables au Corps législatif et qui gouvernassent d'accord avec lui. La proposition en fut faite, et deux directeurs, Carnot et Barthélemy, y souscrivirent volontiers; mais Barras, Rewbell, Laréveillère, ne l'entendaient pas ainsi. Fidèles à la tradition conventionnelle, ils regardaient les luttes politiques, comme un combat mortel où le plus fort écrase le plus faible, où l'on tue de peur d'être tué, où les constitutions et les lois sont des armes dont on se sert ou que l'on brise, selon les besoins du moment, et nul scrupule ne les retenait. Dès cette époque, d'ailleurs, ils avaient pris leur parti, et résolu, d'accord avec leurs amis, de se débarrasser violemment de leurs adversaires. « Le projet de mutiler la représentation nationale, dit Carnot dans son *Mémoire justificatif*, fut formé dès le temps des élections de l'an V : ce fut Rewbell qui le conçut; les autres ont acquiescé. — Quand des mesures de conciliation, ajoute-t-il, étaient tentées, le Directoire, loin de s'y prêter, tremblait que la réunion ne s'opérât et travaillait à la faire échouer. » Quelquefois, pourtant, les négociateurs crurent avoir ébranlé Barras, qui, mobile et passionné, paraissait se rendre à leurs raisons; mais sa haine pour Carnot, d'une part, et, de l'autre, l'influence de ses conseillers intimes, le ramenaient bien

vite à l'avis de Rewbell et Laréveillère. Un des conseillers qu'il écoutait le plus volontiers, Treilhard, alla jusqu'à avouer à Matthieu Dumas le vrai motif qui le dirigeait. « Vous êtes, lui « dit-il, de fort honnêtes gens, fort capables et qui voulez sincère- « ment soutenir le gouvernement; mais nous, conventionnels, « si nous vous laissions faire, vous nous conduiriez à notre « perte. Il n'y a qu'un moyen de nous entendre : montez à la « tribune, et dites que, si vous aviez été membres de la Con- « vention, vous auriez voté comme nous la mort de Louis XVI. « Donnez-nous cette garantie, et nous vous suivrons aveuglé- « ment [1]. »

Il n'est pas besoin de dire que la garantie fut refusée. Le triumvirat nouveau se retrancha donc fièrement dans le droit exclusif que lui attribuait la constitution, et s'étonna que les membres du Corps législatif voulussent lui dicter le choix de ses ministres. Il fit plus : les ministres qui étaient odieux au Corps législatif, il les maintint; les ministres en qui le Corps législatif avait confiance, il les congédia, bien que l'un d'eux, Cochon, ministre de la police, eût voté la mort du roi et découvert récemment la conspiration royaliste. La tentative de conciliation du parti constitutionnel aboutit donc à une rupture ouverte non-seulement entre le Directoire et les conseils, mais entre la majorité et la minorité du Directoire, et il fut évident qu'on marchait à une catastrophe.

En eût-il été autrement si la constitution de l'an III eût mieux organisé les pouvoirs, si, par exemple, elle eût donné aux conseils le droit d'influer efficacement sur la nomination des ministres, et au Directoire le droit de dissoudre les conseils? Au point de vue de la théorie pure, on doit le croire; mais, si l'on se place au milieu des intérêts et des passions qui, en 1797, agitaient la France entière, cela est fort douteux. Nous l'avons déjà dit, il n'est point de mécanisme qui puisse dispenser

[1] *Souvenirs de Matthieu Dumas.*

l'homme de certaines qualités, de certaines vertus, et la constitution le plus savamment construite, le plus sagement organisée, suppose toujours, chez ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre, quelque bon sens, quelque modération, quelque respect de la loi et du droit. Si, au lieu de cela, ils manquent à la fois de mesure et de prévoyance; s'ils n'ont ni la volonté ni la faculté de se tenir, à tout risque, dans la légalité établie; si les revers de leur parti ou de leur cause, quand l'opinion change, leur paraissent une calamité insupportable; s'ils ne savent pas se résigner patiemment à perdre le pouvoir quand ils le possèdent, à l'attendre quand ils le désirent; si, en un mot, pour rester ou devenir maîtres, ils sont disposés à fouler aux pieds tous les principes, à violer toutes les lois, à courir toutes les aventures, alors, quelle que soit la constitution, la lutte cesse bientôt d'être constitutionnelle, et l'on est sur la pente des révolutions.

Or, à l'époque dont nous parlons, telle était, à bien peu d'exceptions près, la disposition des amis comme des ennemis du Directoire. Les amis du Directoire sentaient que le courant de l'opinion publique menaçait, sinon la République, du moins leur position personnelle, et voulaient briser ce courant avant qu'il devînt irrésistible. Les ennemis du Directoire étaient à la fois impatients de déposséder le parti conventionnel et inquiets des mesures violentes que ce parti pouvait prendre contre eux, et ce double sentiment les entraînait à beaucoup d'inconséquences de conduite et de langage. Dans ce choc de tant de passions et de tant d'intérêts qu'aucun frein moral ne retenait, il était difficile que la raison, même aidée par une bonne constitution politique, pût parvenir à se faire écouter.

Ce sera l'éternel honneur de Carnot d'avoir, quoique conventionnel, quoique régicide, prêté à ceux qui voulaient la conciliation toute l'autorité de son nom et de sa position. Carnot n'ignorait point la haine que lui portaient les royalistes, et savait le sort qui l'attendait s'ils venaient à triompher; mais le souvenir du comité de salut public pesait sur sa conscience,

et il aimait mieux être proscrit que de redevenir proscripteur. On s'étonne et on s'afflige, au contraire, de rencontrer parmi les hommes qui poussaient le Directoire à un coup d'État deux anciens membres de l'Assemblée constituante, M. de Talleyrand et Sieyès. Pour M. de Talleyrand, récemment appelé par Barras au ministère des affaires étrangères, malgré l'opposition de Carnot, c'était, sans doute, un pur calcul d'ambition, et tout porte à croire qu'il eût préféré la conciliation à la violence. Pour Sieyès, c'était quelque chose de plus, et, dans son esprit, en proie à des sentiments contraires, se livrait dès lors un combat qui s'est renouvelé depuis dans beaucoup d'autres esprits. Sieyès aimait certainement la liberté; mais il aimait encore plus la Révolution, c'est-à-dire, selon lui, la suppression de tous les priviléges, l'abolition de toutes les inégalités sociales, et la prépondérance, consacrée par la loi, du mérite personnel sur la naissance. Quand donc la liberté et la Révolution, ainsi conçues, lui paraissaient incompatibles, il n'hésitait pas à sacrifier la liberté. Malgré toute sa sagacité, Sieyès ne s'apercevait pas que, si la Révolution pouvait tuer la liberté, la liberté ne pouvait pas tuer la Révolution : il faisait donc une faute en même temps qu'une mauvaise action, et Carnot, ici, avait sur lui l'avantage de l'habileté aussi bien que celui de l'honnêteté.

Malheureusement cette faute n'était pas celle de Sieyès seulement, et dans un salon où tout acte violent du Directoire eût dû rencontrer une réprobation unanime, dans le salon de madame de Staël, le coup d'État trouvait une grande faveur. L'écrivain le plus distingué de ce salon, Benjamin Constant, dans plusieurs brochures ingénieuses, spirituelles, éloquentes même[1], avait flétri les réactions politiques, signalé les dangers de l'arbitraire, et prouvé qu'en employant contre les terroristes les moyens dont ils s'étaient servis eux-mêmes contre les

[1] *Des réactions politiques. — Des effets de la terreur. — De la force du gouvernement actuel, et de la nécessité de s'y rallier.*

royalistes, contre les constitutionnels, contre les républicains modérés, on perpétuait l'état révolutionnaire, au lieu d'y mettre fin. Selon lui, l'arbitraire, entre les mains des honnêtes gens, était même bien plus dangereux qu'entre les mains des scélérats.

« Lorsque les scélérats violent les formes contre les hommes « honnêtes, disait-il, on sait que c'est un délit de plus; on s'at« tache aux formes par leur violation même; on apprend en « silence et par le malheur à les regarder comme des choses « sacrées, protectrices et conservatrices de l'ordre social. Mais, « lorsque des hommes honnêtes violent les formes contre des « scélérats, le peuple ne sait plus où il en est; les formes et « les lois se présentent à lui comme des obstacles à la justice; « il contracte je ne sais quelle habitude, il se bâtit je ne sais « quelle théorie d'arbitraire équitable qui est le bouleverse« ment de toutes les idées; car, dans le corps politique, il n'y « a que les formes qui soient stables et qui résistent aux « hommes. »

Et pourtant, par une déplorable contradiction, l'homme qui avait écrit ces lignes complotait avec le Directoire la proscription, non pas de quelques scélérats, mais des hommes les plus honorables et les plus honorés, d'hommes dont les idées étaient presque en tout les siennes, et dont, à ce moment même, il serrait affectueusement la main dans le salon de madame de Staël !

La lutte était donc engagée, et il n'y avait plus qu'une question, celle de savoir à qui resterait la victoire, au Directoire ou aux conseils, à la conspiration ou à la constitution. Mais la partie n'était pas égale, et à l'avantage que lui donnaient l'unité de direction et la disposition de tous les moyens propres au pouvoir exécutif, le triumvirat en joignait un autre, celui d'avoir un parti pris, tandis que la majorité des conseils espérait encore une conciliation. Pendant que les conseils se bornaient à abroger la loi du 3 brumaire et quelques autres lois

révolutionnaires, à rétablir la liberté des cultes, à supprimer les clubs, à enlever au Directoire le droit de mettre les communes en état de siége, à frapper d'un blâme sévère ses négociations financières, à demander la réorganisation de la garde nationale, enfin à faire des manifestes pleins de gravité et de modération, le Directoire, dans ses discours publics, comme dans ses conversations particulières, accusait très-clairement l'Assemblée de vouloir livrer la France aux émigrés et aux prêtres, de laisser l'armée sans vêtements et sans solde, d'organiser ou de tolérer le massacre des patriotes, et se mettait en mesure de soutenir son accusation par la force, en faisant venir à Paris les terroristes qu'il en avait bannis, et en se concertant avec les chefs de l'armée, notamment avec le général Bonaparte. Et si, dans l'Assemblée, quelques hommes, plus énergiques et plus prévoyants que les autres, essayaient de signaler ces manœuvres du Directoire, et demandaient qu'on prît, afin de les déjouer, des mesures vraiment efficaces, il y avait aussitôt concours de complices ou de dupes pour s'écrier que c'étaient là de vrais fantômes, qu'on calomniait le Directoire, que personne n'avait la pensée impie, criminelle, liberticide, d'attenter à la représentation nationale, et que, si quelqu'un le tentait, il succomberait aussitôt sous la réprobation nationale. « Qu'avez-vous à craindre? répondait Eschasseriaux à Aubry, qui, dès le 21 prairial, proposait d'augmenter la garde du Corps législatif, et de la mettre absolument sous les ordres du président et des inspecteurs de la salle; qu'avez-vous à craindre? le Directoire n'est-il pas chargé de pourvoir à votre sûreté? et, si le pouvoir qui a le dépôt de la force publique avait la criminelle pensée d'en user contre vous, est-ce que tous les bons citoyens ne vous protégeraient pas? » — « La garantie de l'Assemblée, ajoutait Talot, est dans la volonté du peuple. » — « Vos alarmes, disait quelques jours plus tard Guillemardet, sont des alarmes feintes, ou bien ce sont les rêves de quelques imaginations en délire. » — « Il appartient au

Directoire, disait Lamarque, de veiller à la sûreté de l'Assemblée; supposer qu'il manquera jamais à ce devoir, c'est lui faire la plus sanglante des injures. » Et, quelques semaines ou quelques jours plus tard, ceux qui tenaient ce langage félicitaient le Directoire d'avoir accompli l'acte dont la seule pensée semblait les indigner, et lui accordaient sans hésiter la proscription de cinquante de leurs collègues !

Les protestations des amis des directeurs n'auraient pas produit beaucoup d'effet, si, au sein même de la majorité, elles n'avaient trouvé plusieurs sortes d'appui : les aveugles qui niaient le danger; les optimistes qui, sans le nier, refusaient de le croire prochain; les timides qui, le croyant, au contraire, prochain et inévitable, ne songeaient qu'à s'y soustraire personnellement; les habiles, enfin, qui, se flattant de conjurer l'orage, feignaient de ne pas le voir. Selon ces derniers, le Directoire avait certainement de mauvaises pensées; mais, de la pensée à l'action, la distance était grande, et cette distance, le Directoire n'oserait pas la franchir; il fallait donc bien se garder de lui fournir, en l'attaquant, le prétexte qu'il désirait, et de sonner ainsi, sans y être contraint, le tocsin de la guerre civile.

Seul, peut-être, au milieu de toutes ces incertitudes, de toutes ces faiblesses, Pichegru eût pu donner à l'Assemblée qu'il présidait une forte impulsion, et déployer d'une main ferme, aux yeux de la France et de l'armée, le drapeau de la constitution. Mais Pichegru, à qui, certes, ni le courage ni l'esprit ne manquaient, n'était pas, en face du Directoire, dans la même position que ses collègues; ce dont le Directoire les accusait à tort, il en accusait justement Pichegru, et celui-ci sentait, au fond de l'âme, que, contre lui du moins, le Directoire avait raison. De là sans doute des hésitations qu'on avait alors peine à comprendre, et que lui reprochaient Thibaudeau et Mathieu-Dumas.

Cependant un jour vint où, avec la meilleure volonté du monde, il fut difficile de se faire illusion; ce fut le jour où,

par l'ordre secret de Barras, un corps d'armée dépassa la limite constitutionnelle, et vint se placer à dix lieues de Paris, au moment même où les ministres, bien vus de la majorité des conseils, étaient congédiés par la majorité du Directoire. A cette nouvelle, l'émotion fut grande, et le conseil des Cinq-Cents décida, séance tenante, qu'un message serait adressé au Directoire pour lui demander des explications; mais, quelque insignifiantes que fussent ces explications, on s'en tint pour satisfait, et Pichegru crut faire assez, en proposant d'établir sur toutes les routes, à la distance constitutionnelle, des poteaux dont l'inscription rappellerait à l'armée ses devoirs et l'empêcherait d'y manquer. Il eut soin de déclarer, en même temps, qu'il n'y avait rien à craindre de l'armée, et que, si le Directoire lui donnait l'ordre d'attenter à la représentation nationale, elle refuserait d'obéir. « L'armée, ajoutait Pichegru, sait que sa subordination cesse là où elle trouve des ordres contraires à la constitution et aux lois; elle ne souillera point sa gloire. »

Après quelques instants d'agitation, on était donc retombé dans le système de la temporisation, de l'inaction, et on commençait à se flatter que le Directoire reculait, quand on apprit, coup sur coup, que de plusieurs points de la France des régiments se dirigeaient sur Paris, pour mettre, disaient les soldats, les conseils à la raison; que des adresses menaçantes et injurieuses arrivaient de l'armée de Sambre-et-Meuse et surtout de l'armée d'Italie; enfin qu'Augereau venait d'être nommé commandant de la division militaire de Paris. En même temps, le ton du Directoire, dans ses discours, dans ses messages, devint plus hautain et plus violent. C'étaient là les symptômes certains d'un projet bien arrêté, et les membres des conseils qui voulaient agir, comme ceux qui voulaient négocier, se remirent en campagne, mais sans plus de succès d'un côté que de l'autre. Averties par leur police particulière que l'exécution du complot approchait, les deux commissions des inspecteurs

de la salle finirent pourtant par obtenir du conseil des Cinq-Cents un vote qui mettait exclusivement sous leurs ordres la garde constitutionnelle du Corps législatif; mais la sagesse du conseil des Anciens jugea qu'il était inutile de se hâter, et le décret ne fut jamais rendu. Thibaudeau, avec la fermeté et la netteté qui lui étaient propres, Tronçon-Ducoudray, avec gravité et modération, vinrent, au nom des deux commissions formées pour examiner le dernier message du Directoire, présenter à la fois la justification du Corps législatif et l'acte d'accusation du Directoire; mais à cet acte d'accusation la conclusion manquait, et Thibaudeau, comme Tronçon-Ducoudray, avait refusé d'introduire dans la résolution un article déclarant que Paris et ses environs, jusqu'à la limite constitutionnelle, ne faisaient partie d'aucune division militaire, et que, par conséquent, le commandement des troupes y appartenait au Corps législatif. Tout se bornait donc à un décret en deux articles : le premier chargeant le tribunal criminel de Paris de juger tout complot, tout attentat contre la constitution, le Corps législatif et le Directoire lui-même; le second portant des peines contre les militaires qui délibéraient ou faisaient des actes collectifs. Et, dans son incurable faiblesse, le conseil des Cinq-Cents n'osa pas même frapper d'une peine disciplinaire un de ses membres, Bailleul, qui, dans un honteux libelle, venait de diffamer l'Assemblée dont il faisait partie, et d'appeler sur elle la colère de l'armée et du peuple!

Quand il y avait, d'un côté, tant d'audace, de l'autre, tant d'apathie, l'issue de la lutte ne pouvait être douteuse. Et pourtant, il faut le répéter, ni le conseil des Anciens ni le conseil des Cinq-Cents ne manquaient d'hommes de courage et de talent; mais ces hommes étaient comprimés par cette masse inerte et molle qui, trop souvent, dans les grandes crises, paralyse les Assemblées. Ainsi, plus d'une fois, on avait parlé de dévoiler publiquement les desseins des trois directeurs, d'appeler, s'il le fallait, Carnot en témoignage, et de lancer ensuite

contre les conspirateurs, non plus de vaines paroles, mais une accusation en règle. Dans la prévision d'une lutte inévitable, il avait même été question d'opposer à Augereau un général plus pur et plus populaire, Kléber, qui se trouvait alors à Paris, et Kléber, interrogé par un des inspecteurs de la salle, Mathieu-Dumas, ne s'y était pas refusé. Mais à quoi bon menacer, si l'on n'était pas déterminé à frapper, et si, au dernier moment, les conseils d'une fausse et lâche prudence devaient encore prévaloir? Les hommes de courage et de sens voyaient donc tristement le flot monter, et, sans espoir d'y résister, se préparaient à périr en faisant leur devoir.

Chaque jour, d'ailleurs, pendant cette semaine d'agonie, le Directoire, non pour dissimuler ses desseins, que tout le monde connaissait, mais pour tromper sur l'heure et le mode de la crise, se plaisait à faire répandre lui-même de faux bruits et à donner aux représentants de fausses alertes. Ainsi, dans la nuit du 15 au 16 fructidor, on vint annoncer aux inspecteurs de la salle que tout était prêt, que cent quatre-vingt-six députés allaient être arrêtés, que les barrières se fermaient, que quatre colonnes de troupes entraient dans Paris par quatre points différents, enfin que le coup d'État était imminent. A ce récit, on se réunit, on s'agita, on envoya à la découverte, et, comme tout était paisible dans Paris, on se sépara, un peu honteux d'avoir pris peur. Quarante-huit heures après, Paris, en se réveillant le matin, trouvait ses rues envahies par une armée, les salles des séances occupées, un grand nombre de députés arrêtés, et pouvait lire sur toutes ses murailles des proclamatious où le Directoire annonçait avec emphase qu'il venait de déjouer un affreux complot et de sauver la constitution de l'an III.

Ce qu'il y a de plus admirable, c'est que ces proclamations, imprimées le 17, et dont Thibaudeau eut connaissance à onze heures du soir, dénonçaient une attaque, dirigée pendant la nuit du 17 au 18 par les émigrés et les brigands de la Vendée

contre les postes qui environnaient le Directoire exécutif! Mais, comme le répondit le ministre de la police, Sotin, à Laréveillère-Lepaux, qui lui faisait remarquer l'invraisemblance de cette assertion : « On le croira toujours bien un jour, et cela suffit. »

Ainsi, moins de deux ans après la fondation de la constitution, s'accomplit sa ruine par les mains mêmes de ceux qui étaient chargés de la défendre. On peut affirmer que, de toutes les journées de la Révolution, il n'en est point qui ait eu de plus funestes conséquences. Cette journée devint en effet, pour tous ceux qui, plus tard, voulurent asservir leur pays, un précédent et un enseignement ; elle détruisit chez les citoyens toute foi dans la vertu propre des institutions et des lois et dans la puissance constitutionnelle des Assemblées ; elle habitua le peuple à voir la Révolution passer devant ses yeux comme un spectacle, sans qu'il s'en mêlât, et presque sans qu'il s'en inquiétât ; elle apprit enfin à l'armée sa force et la faiblesse des pouvoirs civils.

La fin, d'ailleurs, répondit au commencement, et le Directoire, aidé par quelques vils débris des deux conseils, obtint de la passion et de la peur tout ce qu'il pouvait désirer. La déportation et le séquestre prononcés, non par jugement, mais par décret, contre deux directeurs, contre un ministre du Directoire, contre cinquante-trois membres des conseils, parmi lesquels les deux présidents, contre deux généraux, contre les propriétaires, éditeurs et rédacteurs de quarante-deux journaux, contre quelques autres citoyens notables, et ceux de ces honorables proscrits qui n'avaient point pu ou n'avaient point voulu se cacher conduits à Rochefort dans des cages de fer et embarqués pour Cayenne, où plusieurs d'entre eux devaient trouver la mort ; les élections de quarante-neuf départements annulées, leurs administrations violemment suspendues, et le Directoire chargé de pourvoir au remplacement des administrateurs et des juges révoqués ou démissionnaires ; les articles

les plus iniques de la loi du 3 brumaire rétablis avec des additions plus iniques encore, avec cette addition, par exemple, que les parents et alliés d'émigrés n'étaient plus seulement exclus des fonctions publiques et électorales, mais privés du droit même de voter dans les assemblées primaires; la peine de mort prononcée contre ceux qui correspondraient avec les citoyens encore inscrits sur la liste des émigrés; le Directoire investi du pouvoir de déporter arbitrairement les prêtres qui seraient censés troubler la tranquillité publique; les journaux et les feuilles périodiques mis, pendant un an, à la disposition de la police; la garde nationale suspendue, et le Directoire maître de déclarer à son gré l'état de siége : voilà quels furent les résultats principaux de cette journée, préparée d'accord avec Sieyès, à laquelle M. de Talleyrand s'associa, et que Benjamin Constant, peu de jours après, osait célébrer à la tribune du cercle constitutionnel comme un jour de triomphe pour la cause de la liberté et de la Révolution! On vient de voir ce que la liberté y gagna; quant à la Révolution, le 18 fructidor la sauva, comme l'avait sauvée le 2 septembre, en lui enlevant tout ce qui faisait son honneur et sa force.

Il y a quelque chose de plus odieux que la violence, c'est l'hypocrisie. Si, dans le conseil des Cinq-Cents, mutilé, qui se réunit le 18 fructidor à l'Odéon, sous la présidence de Lamarque, il restait quelques hommes d'honneur, combien leurs sentiments durent être pénibles, quand ils virent, non pas un conventionnel forcené, mais un membre des nouveaux tiers, un homme doux et considéré, Boulay (de la Meurthe), paraître à la tribune pour y donner lecture, avec une modération apparente, de l'abominable décret, en quarante articles, qui, la veille, avait été rédigé dans le conseil intime du Directoire! D'après Boulay (de la Meurthe), il se trouvait dans les conseils quelques hommes qui, sans cesse occupés à contrarier, à déconsidérer le Directoire, avaient pour but évident de le garrotter, de le faire périr, et de porter ainsi atteinte à la con-

stitution. Il avait donc fallu sauver la constitution en les prévenant, et c'est ce que le Directoire venait de faire avec autant de promptitude que de sagesse. Il restait à consolider son œuvre ; mais il fallait, avant tout, proclamer cette grande vérité, capable de rassurer tous les esprits : c'est que le triomphe des républicains ne serait pas souillé par une goutte de sang, et que les propriétés seraient respectées. Après quoi, Boulay proposait d'envoyer à Cayenne cinquante-trois de ses collègues, deux directeurs, un ministre, plusieurs centaines de journalistes et tous les prêtres qu'il plairait au Directoire de désigner, en mettant provisoirement leurs propriétés sous le séquestre !

L'étrange modération de Boulay n'eut d'ailleurs pas beaucoup d'imitateurs, et quelques vieux jacobins, Merlin (de Thionville) notamment, en conseillant à ses amis de profiter du moment pour écraser leurs ennemis, tinrent un langage plus sincère et plus vrai. A part la guillotine, que remplaçaient avec avantage les marais pestilentiels de la Guyane, on retrouva ainsi les maximes, les paroles mêmes dont Robespierre, Saint-Just, Barrère, essayaient de couvrir leurs crimes, et, en 1797, comme en 1793, on eut la douleur de voir la représentation nationale mutilée consacrer passivement toutes ces maximes, et, par une honteuse dérision, se déclarer *dégagée de l'oppression* que faisaient peser sur elle les victimes. Puis, les proscriptions accomplies, les proscripteurs chargèrent un lourd rhéteur, Bailleul, de venir calomnier les députés proscrits, injurier les journalistes, « *dont l'existence accuse la* « *nature et compromet l'espèce humaine*, » et prouver qu'on les avait traités avec une grande douceur. Vingt ans après, Bailleul soutenait encore cette noble thèse et déclarait « que, « dans une telle crise, il n'était pas possible de mettre plus de « régularité, ni de montrer plus de respect pour la représen- « tation nationale[1]. »

[1] Bailleul, *Exam. crit. de l'ouvr. de mad. de Staël sur la Révol. franç.*

L'histoire en a jugé autrement. Si elle reproche à plusieurs des membres frappés par les décrets du 18 fructidor quelques paroles, quelques démarches imprudentes, elle leur reproche bien plus encore leur indécision, leur faiblesse, en présence des projets coupables et bien connus du Directoire. Quant au Directoire, elle lui reproche d'avoir volontairement, perfidement, et dans un intérêt personnel ou de parti, renversé l'ordre légal dont il était le défenseur, et rouvert la carrière des proscriptions et des violences révolutionnaires; elle lui reproche d'avoir caché la trahison de Pichegru, au lieu de la divulguer, pour s'en faire une arme contre ses collègues innocents; elle lui reproche, dans la liste fatale dont Boulay eut le malheur de prendre la responsabilité, de n'avoir eu égard ni à l'âge, ni à la vertu, ni aux services, ni même à l'opinion bien connue, et d'y avoir entassé pêle-mêle ses ennemis et ses rivaux, de quelque côté qu'ils vinssent. « Punir de « la déportation, sans jugement, des députés, des journalistes, « dit Napoléon dans ses *Mémoires*, c'était renouveler la pros- « cription des triumvirs de Rome; c'était se montrer plus « arbitraire que le tribunal de Fouquier-Tainville, puisque, « au moins, il entendait les accusés et ne les condamnait qu'à « mort. » Ainsi pensait, à Sainte-Hélène, un homme qui, certes, avait peu de respect pour les assemblées représentatives, et qui ne répugnait pas aux coups d'État. L'histoire, quand il s'agit de juger un tel acte, ne saurait être moins sévère que Napoléon.

Il faut, d'ailleurs, rendre aux anciens jacobins cette justice, que si, le lendemain du 18 fructidor, leur langage fut plus emporté, plus grossier que celui de leurs collègues, certains modérés les dépassèrent par la froide violence de leurs propositions. Ainsi il ne dépendit pas de Sieyès qu'aux proscriptions personnelles le Directoire et les conseils ne joignissent des proscriptions collectives et portant sur des classes entières. En attendant qu'il devînt comte de l'Empire, Sieyès détestait

la noblesse, et prenait au pied de la lettre le mot *d'excroissance* dont il l'avait qualifiée en 1788. Or il lui semblait que l'Assemblée constituante, et la Convention même, n'avaient point suffisamment extirpé cette excroissance, et l'occasion lui paraissait bonne pour en finir avec elle; il voulait donc tout simplement que, par un décret, et sans phrases, les ex-nobles, à quelques exceptions près, fussent expulsés du territoire français, et leurs biens mis sous la main de la nation. Mais l'opinion publique, tout abattue qu'elle était, se souleva contre un acte dont aucun acte de la terreur n'avait égalé l'atrocité systématique; Chénier le combattit publiquement; Barras et Tallien trouvèrent que c'était aller trop loin, et, bien que Boulay (de la Meurthe) se fût fait, cette fois, le porte-voix de Sieyès, comme il s'était fait, un mois auparavant, le porte-voix de Barras, le grand métaphysicien de la Révolution dut, à son vif regret, se contenter d'un décret qui, rangeant les nobles dans la classe des étrangers, les privait des droits de citoyen et leur imposait, s'ils voulaient les acquérir, les mêmes obligations que s'ils fussent nés hors de France. C'était créer en quelque sorte, sur le sol affranchi de la France, une classe d'ilotes politiques; mais cela ne suffisait pas à Sieyès. L'excroissance n'était pas complétement séparée du corps, et la Révolution n'avait pas encore trouvé sa vraie ormule.

Carnot ayant été placé avec Barthélemy sur la liste de proscription, comme complice de la grande conspiration royaliste si heureusement déjouée, il y avait deux directeurs à nommer. On choisit deux ministres, Merlin (de Douai) et François de Neufchâteau, que leurs services, dans cette circonstance, rendaient bien dignes de cet honneur. Puis le Directoire, ainsi constitué, procéda au remplacement des administrateurs et des juges que la loi du 19 fructidor avait cassés, et il n'est pas besoin de dire dans quel esprit, au profit de quels hommes, se firent les nominations nouvelles.

Après le 18 fructidor, il existait encore une feuille de papier à laquelle on voulait bien donner le nom de constitution; la constitution elle-même avait cessé d'exister, et la France, courbée sous la tyrannie révolutionnaire, devait voir de nouveau cette tyrannie se déployer dans tous les sens et s'appesantir successivement sur tous les partis. La faction dont la révolution du 18 fructidor avait surtout excité la joie, la faction jacobine, en eut bientôt, à ses dépens, une preuve manifeste. Bien que les deux conseils fussent asservis, et que la presse eût perdu toute liberté, le Directoire n'avait pas pu se retourner tout de suite contre ceux qui l'avaient aidé, et il avait souffert que, dans les clubs et dans les journaux, le vieux langage jacobin se fît entendre de nouveau. Dans les conseils mêmes, il se trouva quelques hommes qui, las de leur avilissement, voulurent faire acte de puissance, et aussitôt, entre eux et les amis du Directoire, la lutte recommença comme avant fructidor, exactement sur les mêmes questions, sur les pouvoirs des inspecteurs de la salle, sur l'enceinte constitutionnelle, sur l'étendue des droits de l'Assemblée en matière de force publique; et, comme à Lamarque, défendant avec chaleur la prérogative parlementaire, on objectait que l'opposition avait dit tout cela avant fructidor, Lamarque eut la naïveté de reconnaître que l'opposition de cette époque avait souvent raison, et que, s'il l'avait combattue, c'était à cause de ses mauvaises intentions. Mais le Directoire s'inquiétait peu de ces petites velléités de résistance, et, pendant que Lamarque et Talot péroraient, trois mois après le 18 fructidor, en faveur de l'indépendance et de la prépondérance des Assemblées, le Directoire fermait les clubs montagnards, supprimait les journaux qui lui déplaisaient, et faisait soutenir par Garat que la dictature d'un des pouvoirs établis par la constitution n'a rien d'inconstitutionnel. Quant aux conseils, s'il daignait quelquefois leur donner les explications qu'ils demandaient, c'était de manière à leur faire sentir qu'ils de-

vaient se trouver fort heureux qu'on leur permît de siéger encore. Ainsi, vers le milieu du mois de janvier 1798, il y eut grand bruit au conseil des Cinq-Cents, parce que les agents du ministre de la police s'étaient permis de faire saisir, à Lyon, comme provenant de fabriques anglaises, les riches manteaux que les membres des conseils devaient porter le jour de la fête républicaine du 21 janvier, et on décida qu'il serait fait un message au Directoire pour lui demander réparation de l'outrage. A ce grave message, le ministre de la police et les directeurs répondirent en promettant de rendre les manteaux, mais en insinuant, d'un ton assez impertinent, que les agents de la police étaient excusables d'avoir cru que les législateurs devaient, plus que d'autres, obéir à la loi. C'était là une réponse peu satisfaisante, mais il fallait bien s'en contenter. Le 18 et le 19 fructidor, les conseils avaient abdiqué, et les insultes du Directoire étaient pour eux un juste châtiment.

Cependant le jour des élections approchait, et, comme les électeurs devaient remplacer, non-seulement les deux cent cinquante membres sortants, mais les cent quatre-vingt-sept représentants que le 18 fructidor avait déportés ou expulsés, cette opération préoccupait beaucoup le Directoire. Ce n'est pas qu'il eût rien à craindre du parti vaincu, que les exclusions révolutionnaires et la terreur écartaient des assemblées primaires aussi bien que des assemblées électorales. En revanche, le parti jacobin, ranimé et reconstitué, s'agitait sur tous les points de la France, effrayait les gens paisibles et se préparait ouvertement à reprendre le pouvoir. Or, pour conjurer ce nouveau danger, le Directoire eut beau fermer presque tous les clubs, supprimer un grand nombre de journaux, destituer quelques-uns des fonctionnaires qu'il avait nommés six mois auparavant, enfin adresser aux assemblées primaires, puis aux assemblées électorales, des proclamations emphatiques dans lesquelles les jacobins étaient signalés à la haine pu-

blique, comme les instruments aveugles ou les agents soldés des royalistes, il ne put empêcher que, dans beaucoup de départements, les candidats jacobins ne fussent élus. Mais les nouveaux terroristes, redoutant la concurrence des anciens, et prévoyant le résultat, avaient pris leurs précautions. En l'an V, dans quelques départements, les assemblées électorales s'étaient divisées en deux fractions, dont chacune avait nommé ses députés, et les conseils avaient ensuite décidé laquelle des deux élections rivales était régulière et légale. Il y avait là un précédent qui ne pouvait pas échapper aux habiles gens du Directoire. Quelques jours avant le vote, ils avaient donc secrètement donné pour mot d'ordre à leurs partisans de faire scission là où, sans être en majorité, ils formeraient une minorité suffisante, et, dans plusieurs départements, à Paris notamment, le mot d'ordre avait été suivi. D'un autre côté, les directeurs avaient fait rapporter la loi qui attribuait aux conseils recomposés la vérification des pouvoirs nouveaux, et ils avaient fait décider que cette vérification aurait lieu dans les conseils mutilés et asservis de l'an V. Les éléments du procès ainsi préparés et le tribunal assuré, le Directoire pouvait, sans trop d'inquiétude, attendre le résultat de la lutte.

Les assemblées primaires s'étaient réunies, le 1er germinal, pour former les assemblées électorales, et celles-ci, le 21 germinal, pour nommer les membres des conseils, et un grand nombre de fonctionnaires administratifs et judiciaires. Du 1er au 10 floréal, la plupart des élections avaient été vérifiées par les conseils, quand, le 11 floréal, un des plus serviles instruments des directeurs, Bailleul, vint demander qu'il fût fait un message au Directoire pour l'engager à faire connaître aux conseils les circonstances qui avaient accompagné les élections dans tous les départements. Deux jours après, le 13 floréal, dans un message habilement combiné, le Directoire annonçait aux conseils qu'une conspiration anarchiste avait dirigé les

élections de l'an VI, de même qu'une conspiration royaliste avait dirigé les élections de l'an V; que la République et la constitution étaient en danger, et que, dans cette situation, il appartenait aux conseils d'aviser. Une commission dont les membres étaient désignés d'avance fut aussitôt nommée, et, le 18 floréal, l'auteur du rapport sur le 18 fructidor, Bailleul, vint, au nom de cette commission, proposer les moyens de sauver encore une fois la constitution et la République. Ces moyens étaient fort simples. Sans s'inquiéter des vérifications déjà faites et des admissions déjà prononcées par les conseils, la commission examinait les derniers résultats électoraux dans leur ensemble. Or, d'après les renseignements fournis par le Directoire et d'après ses propres informations, elle divisait les départements en trois catégories : ceux qui n'avaient nommé que de bons républicains, ceux qui n'avaient nommé que des anarchistes, beaucoup enfin où des scissions s'étaient faites et où les fractions de l'assemblée électorale, procédant séparément à l'élection, avaient nommé des républicains, des anarchistes et même quelques royalistes. Il n'était ni juste ni politique d'annuler toutes les élections à la fois, et il suffisait de purger la masse des nouveaux élus de tous les éléments corrupteurs et nuisibles. En conséquence, la commission croyait faire une chose agréable aux conseils et satisfaisante pour la République en proposant, quelles que fussent les circonstances particulières à chaque élection, de rejeter les royalistes et les anarchistes, et d'admettre les bons républicains. « On dira peut-être, ajoutait Bailleul, que cette mesure est arbitraire... Citoyens, craignez d'être victimes d'une fausse délicatesse... Comment accuser d'arbitraire une mesure dictée par la sagesse? Il ne faut certes pas abandonner les principes, mais il faut mieux raisonner et s'en tenir aux faits... Ainsi on se demande comment les choix d'une même députation peuvent être bons et mauvais, légaux et illégaux tout à la fois? L'objection se résout par les faits : les élections ne sont pas indivisibles,

et les républicains peuvent obtenir un candidat, tandis que les royalistes ou les anarchistes en obtiennent un autre. Quoi de mieux alors que d'admettre le premier et de rejeter le second? » Et, dans l'enthousiasme que lui inspirait ce mode de procéder, Bailleul s'écriait que la loi que les conseils allaient rendre « serait une époque marquante dans l'histoire des assemblées représentatives. Après de si longues agitations, on passait enfin *de l'abstraction à la réalité*. »

Bailleul avait d'ailleurs réservé pour la fin un argument d'une autre nature et qui pouvait paraître un peu plus embarrassant, l'argument du 18 fructidor. « Ce que nous vous proposons de faire contre les anarchistes, disait-il, vous l'avez fait, l'an passé, contre les royalistes. *N'est-ce pas là un précédent respectable?* »

Dans d'autres temps, de tels principes, une telle argumentation, seraient bien vite tombés sous le mépris et sous l'indignation de l'Assemblée; mais le *précédent respectable* était là pour troubler les esprits, pour glacer les cœurs, pour étouffer le cri des consciences. Sans l'influence énervante de ce précédent, il serait impossible de comprendre que, dans une Assemblée encore libre en apparence, et où le parti qu'on voulait frapper avait d'assez nombreux représentants, un tel projet, ainsi soutenu, eût pu être si faiblement, si mollement combattu. Lamarque, un des députés exclus, le général Jourdan, Quirot, essayèrent bien de balbutier quelques paroles et de représenter timidement à leurs collègues que juger, sur les renseignements fournis par le Directoire, non la validité des opérations électorales, mais la moralité, le civisme des députés élus par le peuple, c'était enlever au peuple l'exercice de son droit de souveraineté pour le conférer au gouvernement, subordonner les élections à l'Assemblée, la constitution à la force du parti dominant, et détruire le gouvernement représentatif dans son principe. A leurs arguments Jean Debry, Chénier, Crassous, plus conséquents, n'avaient qu'un mot à répondre :

Souvenez-vous du 18 fructidor! Et ce mot, qui, dix-huit mois plus tard, devait leur être jeté bien plus durement encore à la face, ce mot fatal brisait toute leur argumentation et leur faisait baisser la tête, même devant Bailleul!

Pour la redresser et forcer Bailleul à la baisser à son tour, ils n'avaient qu'un moyen, c'était de renier le 18 fructidor; mais qui l'eût osé? Un membre du conseil des Cinq-Cents, Rouchon, eut pourtant ce courage; et, malgré la réserve, malgré les ménagements dont il usa, peu s'en fallut qu'on ne proposât de l'envoyer rejoindre les déportés de Cayenne; mais il fut le seul qui, sans être accusé d'inconséquence, put combattre hardiment la mesure proposée et déclarer que, si le Corps législatif la votait, il deviendrait la risée et le mépris de l'Europe entière.

Quelques représentants, tout en reconnaissant la justice et la nécessité de la mesure, eussent voulu qu'elle fût moins radicale, et qu'un débat spécial s'ouvrît sur les élections de chaque département; mais, du moment qu'ils accordaient aux conseils le droit d'épuration, le Directoire et ses amis avaient raison de demander qu'on en usât vite, et sans s'arrêter à des questions secondaires. « Laissez aux tribunaux, disait Chénier, les vaines disputes sur les formes : les législateurs doivent juger le fond. » Le fond, selon lui, c'était que, si on laissait les anarchistes entrer dans les conseils, le Directoire serait renversé par eux, au bout de trois mois, ou forcé de les déporter. Or, quelque glorieuse que fût la journée du 18 fructidor, il valait mieux ne pas la recommencer tous les ans. Les conseils trouvèrent, en définitive, que Chénier avait raison, et apprirent aux montagnards, par leur vote, qu'en temps de révolution il faut respecter la liberté des autres, si l'on veut rester libre soi-même, et que l'arme des proscriptions ne tarde pas à se retourner contre ceux qui s'en servent

Par la loi nouvelle, qui prit la date du 22 floréal, le Corps législatif annulait complétement les élections de sept départe-

ments, reconnaissait comme représentants de quatorze autres départements les individus choisis par les minorités scissionnaires, excluait enfin trente-quatre députés, triés, en raison de leurs opinions, dans les départements dont les opérations étaient déclarées valables. Par une opération analogue et fondée sur les mêmes motifs, l'élection d'un grand nombre d'administrateurs, de juges et de hauts jurés se trouvait cassée. Le coup d'État de l'an VI obtint donc le même succès que le coup d'État de l'an V, et la France, après un simulacre d'élection, vit, pour la seconde fois, les députés que les électeurs avaient nommés remplacés par les élus du Directoire. La France, avec l'étiquette d'une constitution libre, se trouva ainsi représentée et gouvernée par des hommes dont la majorité n'était pas de son choix.

Le Directoire, appuyé sur une faible coterie, avait, en moins d'une année, violé deux fois la constitution et frappé les deux seuls partis énergiques et vivants qui existassent en France; il avait, en outre, mécontenté son principal appui du 18 fructidor, le général Bonaparte, qui venait de s'embarquer pour l'Egypte, avec la pensée d'y accroître sa gloire et d'y attendre son jour. Il n'était pas difficile de deviner que le moment viendrait où tous ceux que le Directoire avait blessés dans leurs opinions, dans leurs intérêts, dans leurs affections, se réuniraient contre lui, et qu'alors sa perte était assurée. En attendant, Treilhard remplaçait François de Neufchâteau, que le sort avait désigné; les députés dont on avait validé l'élection venaient humblement prendre place dans les conseils, tandis que ceux dont l'élection avait été cassée retournaient dans les départements, après s'être fait allouer une indemnité de route; les fonctionnaires provisoires, choisis par le gouvernement, en vertu de la loi du 22 floréal, s'installaient paisiblement; le Directoire enfin restait maître, et, aux fêtes habituellement célébrées du 14 juillet, du 10 août, du 1er vendémiaire, du 21 janvier, du 9 thermidor, du 18 fructidor, il

pouvait ajouter celle du 22 floréal, et placer entre les deux dernières celle de la souveraineté du peuple.

Mais il y a dans les institutions représentatives, quand la liberté de discussion subsiste, une force secrète qui agit à l'insu même de ceux qu'elle anime et qu'elle pousse. Au 18 fructidor, le Directoire avait, soit par voie de déportation, soit par voie d'exclusion, chassé des conseils près de deux cents députés; au 22 floréal, il avait trié avec soin les membres nouvellement élus et ouvert la porte des conseils à ceux-là seuls sur lesquels il croyait pouvoir compter. Pris individuellement, la plupart des représentants appartenaient donc au Directoire, et subissaient son influence; mais, quand ils étaient réunis, si quelques voix courageuses dénonçaient le désordre des finances, s'élevaient contre les dilapidations, signalaient les usurpations de certains commissaires, aussitôt les esprits s'exaltaient, l'émotion gagnait les cœurs, et ces hommes, humbles et serviles hors de la salle des séances, retrouvaient sur leurs bancs, presque sans s'en apercevoir, quelque fierté et quelque indépendance. Ils accordaient au Directoire à peu près tout ce qu'il leur demandait : l'annulation d'un grand nombre d'élections faites par les assemblées primaires; le droit de faire des visites domiciliaires, pour arrêter les agents de l'étranger, les émigrés rentrés et les prêtres réfractaires; la faculté, pendant une nouvelle année, de suspendre les journaux et les feuilles périodiques; le droit de payer les rentiers et les pensionnaires de l'État avec des bons sur les contributions non encore perçues; la peine de l'amende et celle de l'emprisonnement contre ceux qui manquaient assez de patriotisme pour tenir leurs boutiques ouvertes les jours de fête décadaire, ou pour les tenir fermées le dimanche, quand il y avait foire ou marché; les mêmes peines contre tout Français donnant ou recevant la qualification de *sieur* ou de *monsieur*; enfin l'assimilation aux émigrés des déportés qui se seraient soustraits à la déportation, soit en quittant le lieu où ils avaient été déposés, soit

en se cachant au lieu de se livrer, et, par conséquent, s'ils étaient pris, la confiscation de leurs biens et la mort, sur la simple constatation de leur identité. Mais, tout en secondant, tout en dépassant quelquefois les fureurs du Directoire contre les royalistes et les modérés, ils ne fermaient point les yeux sur son incapacité présomptueuse, sur ses exactions, sur les scandales de toute espèce dont il offrait le spectacle à la France, et le désir de secouer un joug chaque jour plus pesant et plus honteux couvait dans tous les cœurs.

C'est dans cette situation des esprits, et quand le mécontentement était général, que la France, pour la quatrième fois depuis la constitution de l'an III, fut appelée, en germinal an VII, à choisir ses représentants. L'exemple de l'an V et de l'an VI n'était encourageant ni pour les modérés ni pour les jacobins, et le Directoire pouvait espérer que la crainte d'un 18 fructidor ou d'un 22 floréal écarterait tous ses adversaires de l'urne électorale. Il en revint donc à sa vieille tactique, et recommença à se présenter à la France comme sa seule sauvegarde contre le royalisme et le terrorisme coalisés. Mais le mécontentement était trop grand pour ne pas chercher une issue. Malgré des proclamations de plus en plus emphatiques, malgré des écrits dans lesquels des plumes habiles assimilaient Robespierre et Camille Jordan, et les faisaient parler l'un en faveur de l'autre; malgré une foule d'arrestations illégales, de destitutions arbitraires, de menaces scandaleuses, presque nulle part le Directoire ne put faire prévaloir ses candidats. A l'exemple de l'année précédente, quelques scissions pourtant avaient eu lieu, qui, si les conseils eussent été dans les mêmes dispositions, eussent pu fournir prétexte à la même opération; mais le procédé des scissions était usé, et, dès les premiers procès-verbaux dont le conseil des Cinq-Cents fut saisi, il fut aisé de voir qu'il était résolu, pour cette fois, à reprendre son indépendance et à valider les élections, quelles qu'elles fussent. Son parti, à cet égard, était si bien pris, qu'une

scission ayant eu lieu à Marseille contre l'élection du trop fameux Antonelle, membre du tribunal révolutionnaire et complice de Babeuf, le conseil, par un premier vote, refusa de demander des renseignements au Directoire, et n'y consentit ensuite qu'à la majorité de trois voix.

Au moment d'ailleurs où les élections se faisaient et se vérifiaient, la guerre avait éclaté sur tous les points de l'Europe, et de graves échecs, sur le Rhin et en Italie, succédaient aux succès si glorieux des années précédentes. Or il était impossible de ne pas attribuer, en grande partie, ces échecs au Directoire, qui n'avait rien fait ni pour conserver la paix ni pour préparer la guerre, et dont Génissieux et Berlier, dans le conseil des Cinq-Cents, Dubois-Dubay, dans le conseil des Anciens, n'hésitèrent pas à signaler la coupable incurie. Tel était, à cette époque, le discrédit du Directoire, que le jour où l'on apprit l'assassinat des plénipotentiaires français à leur sortie de Radstadt, il n'y eut qu'un cri pour lui imputer cet assassinat : imputation injuste et absurde, mais qui prouve à quel degré de haine et de mépris pour son gouvernement la France était parvenue.

Avant même l'arrivée des nouveaux élus, il y avait dans les conseils une opposition considérable, fortement organisée, et qui n'attendait que le moment d'agir. A la vérité, cette opposition était loin d'être homogène; elle se composait : 1° de quelques membres du parti modéré de l'an IV, que le 18 fructidor avait épargnés, et qui n'avaient pas eu le courage de protester, par leur absence, contre l'expulsion de leurs collègues, mais qui gardaient au fond du cœur une vive sympathie pour les proscrits et une haine ardente contre les proscripteurs; 2° de quelques hommes indépendants et inattaquables, comme Lucien Bonaparte, entrés, en l'an VI, avec l'assentiment du Directoire, et désirant effacer la tache de leur origine; 3° d'un groupe assez nombreux de vieux jacobins, comme Génissieux, comme Poulain-Grandpré, comme Briot, plus vio-

lents encore que le Directoire quand il s'agissait des émigrés et des prêtres, mais ne lui pardonnant pas la loi du 22 floréal, las de l'oppression commune, et aspirant à rétablir la prépondérance de l'Assemblée; 4° enfin, d'une fraction de l'ancien parti du Directoire, qui s'était séparée de lui, soit par des raisons personnelles, soit parce qu'elle le croyait désormais incapable de fonder un gouvernement vigoureux. Deux hommes d'une capacité incontestable, Berlier et Boulay (de la Meurthe), se distinguaient dans cette dernière fraction, à laquelle, soit sérieusement, soit par ironie, on donnait déjà le nom de fraction des politiques ou des hommes d'État.

On peut s'étonner de retrouver dans l'opposition Boulay (de la Meurthe), si ardent pour le Directoire à l'époque du 18 fructidor. Mais, si Boulay (de la Meurthe) était dévoué au Directoire, il l'était plus encore à Sieyès, et Sieyès était parti de Paris, fort peu satisfait, pour aller occuper le poste d'ambassadeur à Berlin. Sieyès avait vu, dans le 18 fructidor, l'occasion de mettre à exécution ses deux projets favoris, celui d'extirper la noblesse, et celui de constituer une république en forme de triangle ou de pyramide. Or, de ces deux projets, le premier était tombé devant l'indignation générale; le second, mystérieusement soumis à Barras et à ses collègues, n'avait pu obtenir leur assentiment. Sieyès était donc allé à Berlin attendre qu'un nouveau tour de la roue révolutionnaire lui permît de proposer ses idées pour la troisième ou quatrième fois, et là, toutes sortes de projets l'avaient incessamment occupé. En l'an VII, à la veille du jour où les conseils allaient être partiellement renouvelés, et quand de vagues idées d'une constitution nouvelle commençaient à circuler dans le public, le moment paraissait venu où Sieyès pouvait reparaître sur la scène avec avantage. Sieyès le pensait, et ses amis des conseils en jugeaient comme lui.

Le sort ayant désigné Rewbell pour sortir du Directoire, Sieyès obtint donc au conseil des Cinq-Cents deux cent trente-

six voix sur quatre cent vingt votants, et au conseil des Anciens cent dix-huit voix sur deux cent cinq. Ces voix étaient celles de l'opposition de toute nuance, les uns voyant en Sieyès l'esprit sagace et ferme qui devait redresser et retremper les ressorts faussés de la constitution, les autres se souvenant de sa conduite au 18 fructidor et de son aversion pour les nobles. Personne ne savait exactement de quels événements nouveaux l'élection de Sieyès était le présage; mais chacun comprenait qu'il n'arrivait pas de Berlin pour continuer avec Barras, avec Merlin, avec Laréveillère, avec Treilhard, la triste politique des dernières années, et, dans le monde où l'on s'occupait encore de politique, l'attente était universelle.

La coalition entre les jacobins, les modérés et les politiques, contre le Directoire, était ainsi formée, et Barras, qui n'avait jamais rompu avec les jacobins, commençait à se demander s'il ne pourrait pas tirer parti de la prochaine révolution pour accroître sa puissance et sa fortune. Quand, le Ier prairial, cette coalition eut reçu le renfort de deux cents députés au moins, sur trois cents récemment nommés, il semblait qu'elle n'eût plus qu'à se montrer; mais le souvenir du 18 fructidor et du 22 floréal lui conseillait une grande prudence. D'ailleurs, le chef qu'elle venait de se donner, Sieyès, n'était point arrivé, et les derniers coups ne pouvaient pas être frappés en son absence. La coalition, sous l'habile direction de Berlier et de Boulay (de la Meurthe), résolut donc de marcher pas à pas et de commencer par bien assurer son terrain. Or, si beaucoup de gens, en France, pardonnaient au Directoire ses actes arbitraires, ses proscriptions alternatives, l'espèce de dictature dont il s'était investi, personne ne lui pardonnait les dilapidations, les exactions, les brigandages de toute espèce qui avaient ruiné les finances, désorganisé les armées, et causé, selon toute apparence, les récents désastres de la France. Ce fut donc sur cette question d'abord que la coalition porta le débat, en demandant des comptes aux

ministres, en dénonçant chaque jour les vols commis par les agents du gouvernement, et notamment par l'ancien ministre de la guerre, Schérer, en réclamant une punition sévère pour les coupables, *fussent-ils revêtus du manteau national ou de la pourpre directoriale*. A ces dernières paroles, prononcées par Dubois-Dubay, dans le conseil des Anciens, Rewbell, nouvellement sorti du Directoire, fit une réponse digne et convenable, mais sans succès, tandis que, dans le conseil des Cinq-Cents, le fidèle Bailleul excitait les huées en s'efforçant de nier les dilapidations. En même temps, Bertrand (du Calvados), appuyé par Boulay (de la Meurthe), demandait que la liberté fût rendue aux journaux, non-seulement dans l'intérêt des principes, mais pour rétablir une communication entre l'Assemblée nationale et le peuple, et pour faire justice des voleurs. Puis l'Assemblée, non contente de remettre à l'ordre du jour le rapport sur la presse, proposé l'année précédente par Berlier, ordonnait la formation de commissions chargées de présenter des projets de loi assurant au peuple l'exercice de ses droits, surtout dans les assemblées politiques, de compléter la législation relative à la liberté individuelle, et d'organiser la responsabilité des ministres. Enfin, le 17 prairial, au moment où Sieyès arrivait à Paris, elle votait, sur la proposition de Français (de Nantes), une adresse au peuple français pour lui signaler les dangers extérieurs et intérieurs de la patrie, et un message au Directoire pour se plaindre qu'au moment où la sécurité nationale était menacée et la tranquillité intérieure compromise, il n'eût pas fait au Corps législatif les communications prescrites par la loi; et ces mesures, dont quelques-unes étaient si graves, étaient adoptées à de très-grandes majorités et presque sans qu'on osât les combattre.

Bien que, jusqu'alors, aucune proposition directement hostile n'eût été faite, c'en était assez pour que le Directoire ne doutât plus des projets qui se tramaient contre lui, et, bien

plus menacé qu'au 18 fructidor, on pouvait croire que, comme au 18 fructidor, il prendrait l'initiative. Sans doute, la pensée lui en vint; mais la force populaire lui échappait, l'armée lui imputait ses revers, et les plus habiles de ses amis figuraient parmi ses adversaires. Sa position était donc loin d'être la même, et il en eut la preuve quand Bailleul, se croyant à la veille d'un nouveau 18 fructidor, s'avisa, exactement comme à cette époque, de quitter l'Assemblée, sous prétexte qu'il n'y était pas libre, et de publier un pamphlet contre ses collègues. Ce pamphlet, comme le dit plus tard Bertrand (du Calvados), fut accueilli avec un froid mépris, et Bailleul vit, à ses dépens, que le métier de dénonciateur n'est pas toujours profitable.

Cependant Sieyès avait été installé le 20 prairial, et, à travers les nuages de son langage, apparaissait l'orgueil d'un esprit supérieur qui se croit appelé à accomplir une grande œuvre. A partir de ce moment, la campagne pouvait s'ouvrir, et, quand on en suit jour par jour les incidents, il est impossible d'y méconnaître la direction ferme et prudente à la fois de l'homme qui, pour une bien plus noble cause, avait fait preuve, dix ans auparavant, d'une habileté si consommée. Le premier acte de la coalition fut, après deux remarquables discours de Berlier et de Boulay, de voter l'abrogation de la loi qui, depuis le 19 fruetidor, plaçait les journaux et les feuilles périodiques sous la main du Directoire; le second, de se déclarer en permanence jusqu'à ce que le Directoire eût répondu au message qui lui avait été primitivement adressé; le troisième d'annuler, comme inconstitutionnelle, l'élection de Treilhard, qui siégeait depuis un an au Directoire, et de le remplacer par Gohier; le quatrième, enfin, de former une commission de onze membres, chargée d'examiner la réponse du Directoire et de proposer les mesures qui lui paraîtraient nécessaires pour sauver la République. Après ce dernier acte, il ne restait qu'à conclure, et

c'est ce que firent les meneurs de la coalition, dans les termes les plus outrageants pour le Directoire. Le Directoire, tout en faisant un appel embarrassé à la concorde, avait attribué les revers des armées à l'épuisement des finances, et insinué que le Corps législatif n'avait pas ouvert des crédits suffisants pour toutes les dépenses. On vit dans cette phrase une accusation contre le Corps législatif, et on y répondit par la plus véhémente des récriminations : « Pâlissez, imprudents et ineptes « triumvirs, s'écria Bertrand (du Calvados), je vais tracer une « légère esquisse de vos fautes qu'on pourrait appeler des « crimes. » Et il montra la fortune publique livrée au pillage, l'armée exploitée par une bande de voleurs, la représentation nationale avilie et mutilée, toutes les libertés étouffées. « Cet atroce et stupide système, ajouta Boulay (de la Meurthe), est l'ouvrage de deux hommes malfaisants, Merlin, homme à petites idées, à petites passions, à petites haines, procureur brouillon et tracassier, digne à peine d'être le garde des sceaux de Louis XI; et Laréveillère, plus honnête que Merlin, mais fanatique absurde et prêt à tout sacrifier pour faire réussir la religion qu'il a inventée. Depuis longtemps, ils ont perdu l'un et l'autre la confiance des patriotes, et, s'il leur restait quelques sentiments honorables, ils auraient déjà donné leur démission; *mais l'opiniâtreté de ces misérables nous forcera peut-être à un coup d'État.* »

On est confondu quand on songe que les hommes de qui Boulay faisait ce portrait étaient ceux avec qui il avait tramé et accompli l'attentat du 18 fructidor, ceux qu'il avait encore aidés en l'an VI, quand ils s'étaient retournés contre les jacobins! Mais il y avait, dans les discours de Boulay et de ses amis, de plus tristes inconséquences encore. Tous les crimes qu'ils reprochaient au Directoire, aux applaudissements unanimes de l'Assemblée, étaient précisément ceux qu'ils avaient commis eux-mêmes, deux ans auparavant, d'accord avec le Directoire, ceux auxquels, par ses votes ou par son silence, l'Assemblée pres-

que entière avait adhéré! Et, loin d'écarter le souvenir accablant du 18 fructidor, on se plaisait à y revenir et à protester de son respect, de son amour pour cette grande et glorieuse journée!

Après le discours de Boulay, la commission des onze proposa et l'Assemblée vota sans débat une loi qui mettait hors la loi quiconque, soit en donnant l'ordre, soit en l'exécutant, attenterait à la sûreté d'un de ses membres; puis elle attendit. On était au 30 prairial, et les conseils étaient en permanence depuis le 28.

Après une telle attaque, tout espoir de rapprochement était évanoui, et il restait aux directeurs trois partis à prendre : tirer l'épée, se soumettre, ou prendre une attitude passive et attendre l'acte d'accusation dont ils étaient menacés. Larévèillère et Merlin penchaient pour le premier parti, bien que l'armée leur fût contraire et que l'hostilité coalisée des jacobins, des politiques et des modérés les privât de tout point d'appui au dehors; mais déjà l'habile tactique de leur nouveau collègue leur avait enlevé la majorité. En faisant remplacer Treilhard, il s'était assuré une voix, et il en avait gagné une seconde en obtenant de l'opposition qu'elle n'attaquerait pas Barras, quelque compromis qu'il pût être. C'est pour obéir à ce mot d'ordre que Bertrand, dans son discours si véhément et si injurieux, avait nettement indiqué qu'il ne confondait pas Barras avec Merlin et Larévèillère. « Déjà, avait-il dit, je le sais, grâce à la « constitution, il existe dans le Directoire une majorité qui « jouit de la confiance du peuple et de celle de la représenta- « tion nationale. » Or Barras, qui avait plus de passions que d'opinions et plus d'appétits que de passions, aimait mieux se sauver avec Sieyès et Gohier que de se perdre avec Merlin et Larévèillère. Abandonnés même par Barras, Larévèillère et Merlin n'avaient plus qu'à donner leur démission; ils la donnèrent, et, dans la même séance, un message de Barras apprit à l'Assemblée que sa victoire était complète.

Telle fut la journée du 30 prairial, fameuse alors, promptement oubliée, et que Lucien Bonaparte célébrait, peu de jours après, comme la plus belle journée de la Révolution. Cette journée effaça, en effet, la tache du 22 floréal; mais elle n'effaça pas la tache bien plus honteuse du 18 fructidor. Il est d'ailleurs juste de reconnaitre que, tout en approchant aussi près que possible du coup d'État, l'Assemblée n'y arriva pas, et qu'elle se tint constamment dans la limite de ses droits constitutionnels. Elle avait, d'après la constitution, le droit de mettre les directeurs en accusation, et les directeurs pouvaient toujours donner leur démission. Ce qui est vrai, c'est que, s'ils eussent tardé à le faire, entre eux et l'Assemblée la force eût probablement décidé; mais la sagesse de Sieyès y avait pourvu, et, sous sa main habile, on vit même l'impétuosité jacobine se calmer, se discipliner et rester dans la voie tracée. Le 20 prairial, Sieyès rentrait seul au Directoire; le 30, il y avait acquis la majorité, et il forçait ses deux collègues dissidents à donner leur démission.

Assurément, pour que Sieyès réussît si vite et si complétement, il était indispensable que les esprits fussent préparés et les circonstances favorables; mais un des grands mérites de Sieyès était précisément de savoir apprécier avec justesse les circonstances et l'état des esprits. C'est surtout comme organisateur que Sieyès est admiré par nos contemporains, après l'avoir été par les siens, et il nous semble qu'on se trompe aujourd'hui comme on se trompait alors. Comme organisateur, Sieyès n'a jamais produit que des organisations tellement artificielles et compliquées, tellement incapables de s'animer et de vivre, qu'au premier choc ou au premier souffle elles devaient tomber en poussière. Mais autant le sentiment de la réalité lui manquait, quand il construisait une constitution ou rédigeait une loi, autant ce sentiment était vif et juste chez lui, quand il s'agissait de commencer, de conduire, de dénouer une action politique. Ferme dans son dessein, persévérant

dans son but, il savait juger avec une admirable sagacité quand le moment d'agir était venu, et, l'action entamée, marcher par degrés au dénoûment, sans se hâter, sans se détourner de son chemin, sans reculer d'un seul pas. Tel il s'était montré en 1789, et tel il se montrait encore en 1799; mais, à une époque comme à l'autre, quand de l'action politique il fallut passer à l'organisation constitutionnelle, l'homme d'État habile et plein de ressources s'évanouit pour faire place au métaphysicien subtil et vide.

Le jour même de sa victoire, Sieyès put d'ailleurs s'apercevoir que sa tâche était loin d'être accomplie, et que de grandes difficultés l'attendaient. Le choix de Gohier, qui comptait parmi les républicains exaltés, ne lui avait pas été agréable, et il espérait, d'accord avec les politiques, que ses deux nouveaux collègues seraient Cambacérès et Talleyrand. Mais dans la dernière lutte, bien que la direction eût été laissée aux politiques, c'est par les républicains exaltés que les plus rudes coups avaient été frappés, et les nominations faites, au milieu même de la chaleur du combat, devaient s'en ressentir. D'un autre côté, Sieyès avait déjà, dans le Directoire, un rival, Barras, autour de qui les républicains exaltés tendaient à se réunir, et qui s'était entendu la veille avec eux pour le choix de Gohier. Ni Cambacérès ni Talleyrand ne trouvèrent donc place sur la liste des Cinq-Cents, où les noms du général Lefebvre, du général Masséna et de Dupuis, l'auteur de l'*Origine des cultes*, figuraient en première ligne. Les deux candidats choisis par le conseil des Anciens furent Roger-Ducos, ancien conventionnel, et le général Moulins, qui appartenait au même parti que Gohier. Si, comme les amis de Sieyès le supposaient, il n'était devenu membre du gouvernement que pour modifier la constitution et pour fortifier le pouvoir exécutif, ses desseins n'avaient pas plus de chance de prévaloir dans le Directoire recomposé que dans le Directoire précédent, et tout était à recommencer.

Il est d'ailleurs peu probable que Sieyès eût alors un projet bien arrêté. Pendant qu'il était en Prusse, l'idée de rétablir la monarchie constitutionnelle avait traversé son esprit, et il avait songé, non pas à Louis XVIII, qu'il regardait comme le représentant obligé de l'ancien régime, mais à l'archiduc Charles ou au duc de Brunswick. C'était là un rêve que la vue des hommes et des choses avait promptement dissipé, et Sieyès sentait que la solution était ailleurs. Par un singulier rapprochement, pendant que Sieyès, à Berlin, songeait au rétablissement de la monarchie, Barras, à Paris, n'en repoussait pas absolument la pensée, et recevait, par l'intermédiaire de Fauche-Borel, quelques ouvertures de Louis XVIII et des promesses éventuelles qu'il avait grand soin d'enregistrer. Ainsi les deux hommes principaux du gouvernement ne croyaient point à sa durée, et s'occupaient moins de le maintenir que de le remplacer. Il y avait pourtant entre eux cette grande différence, que l'un, uniquement préoccupé de ses intérêts et de ses plaisirs, cherchait la solution qui pouvait lui être personnellement la plus avantageuse, tandis que l'autre, infatué de ses idées, voyait venir avec une joie orgueilleuse le jour où, au milieu des ruines de toutes les institutions et de tous les partis, il pourrait, à la manière des prophètes ou des législateurs antiques, faire entendre sa voix puissante et promulguer sans contradiction les nouvelles tables de la loi.

Cependant, en présence du Directoire renouvelé, le conseil des Cinq-Cents maintenait sa permanence et la commission des onze restait investie de pouvoirs extraordinaires. Elle n'en usa que pour faire proclamer à la tribune, par Français (de Nantes) et par Lucien Bonaparte, les plus sages principes de gouvernement, et pour faire voter par l'Assemblée, sous le titre de loi de la liberté civile et politique, une loi dont la rédaction était imparfaite et qui dut être modifiée, mais qui tendait à garantir efficacement et raisonnablement la liberté électorale, la liberté du Corps législatif, la liberté individuelle, la liberté

des réunions politiques. Malheureusement l'esprit de justice et de modération qui jusque-là l'avait dirigée l'abandonna quand elle se trouva en face des émigrés et des prêtres. Loin de rendre les radiations plus faciles, elle en augmenta la difficulté, et elle conserva au Directoire la faculté qui lui était attribuée, par la loi du 19 fructidor, de déporter les prêtres réfractaires, tout en lui enlevant cette faculté quand il s'agissait des prêtres assermentés. De ces mesures improvisées, le lendemain du 30 prairial, deux ou trois à peine reçurent la sanction du conseil des Anciens et furent converties en loi; mais elles montrent quel était, à ce moment, le sentiment véritable de la coalition. « C'est par la dictature que tout s'est dégradé et perdu, disait Français (de Nantes), c'est par la liberté que tout va être ranimé et sauvé. » — « Le corps politique, disait dans son premier message le nouveau Directoire, présidé par Sieyès, est menacé d'une dissolution totale si on ne s'empresse de retremper tous les ressorts de son organisation et de son mouvement. » — « Malheur à ceux qui exercent des réactions, des vengeances! disait le conseil des Cinq-Cents au peuple français; plus de terreur, plus de régime arbitraire, plus de tyrannie; la liberté, la constitution : voilà notre devoir à tous. »

Mais, ainsi qu'il fallait s'y attendre, une fois le Directoire installé et la commission des onze dissoute, la coalition se divisa, et chacun revint à ses tendances naturelles. Or, tandis que l'élément politique, fortifié par la plupart des partisans du Directoire tombé, avait dans le conseil des Anciens un ascendant incontestable, l'élément jacobin, auquel adhéraient des généraux renommés, Jourdan, Augereau, Bernadotte même, récemment nommé ministre de la guerre, tendait, non par le nombre, mais par l'énergie, à s'emparer du conseil des Cinq-Cents, et, bien peu de jours après la révolution de prairial, une loi d'exécrable mémoire, la loi des otages, et une loi inique et absurde, la loi de l'emprunt forcé, en fournirent la preuve

évidente. Par la première de ces lois, que le conseil des Anciens n'osa pas rejeter, il était décidé que, dans les départements ou arrondissements déclarés en état de trouble, les nobles et les parents ou alliés d'émigrés devaient être incarcérés et rendus personnellement et civilement responsables des crimes et délits politiques commis dans leurs communes. Ainsi, pour chaque fonctionnaire assassiné, quatre des otages devaient être déportés et le séquestre devait être mis sur leurs biens. En 1793 même, pareille iniquité n'avait été ni votée ni proposée. Quand, à la lecture de cet infâme projet, une voix timide se hasarda à faire observer au conseil que la mesure était non-seulement rigoureuse, mais inconstitutionnelle et révolutionnaire, ce ne fut point un jacobin, ce fut un politique qui répondit. « Il n'est jamais inconstitutionnel, dit fièrement « Berlier, de sauver la constitution, et une mesure destinée à « prévenir une révolution ne saurait être révolutionnaire. » Le comité de salut public n'eût pas mieux dit dans son meilleur temps.

La loi de l'emprunt forcé n'outrageait pas à ce point la justice et l'humanité; néanmoins elle partait du même principe et tendait au même but. Non-seulement cet emprunt était progressif, mais un jury de cinq membres, créé tout exprès pour atteindre les grosses fortunes, devait fixer la quote-part de chacun, d'après la notoriété publique, encore plus que sur le vu des cotes contributives; et, quand cette quote-part était déterminée, on la triplait pour les ascendants et descendants d'émigrés, on la doublait pour les ex-nobles. Pour obtenir le vote des Anciens, il fallut faire disparaître cette dernière clause et en adoucir quelques autres. Mais la loi n'en resta pas moins une arme formidable dans les mains du gouvernement et des administrations locales contre tous ceux qui avaient une certaine aisance.

Enfin, le conseil des Cinq-Cents ne voulut plus qu'on prêtât serment de haine à l'anarchie, et résolut d'amnistier Barrère,

Billaud-Varenne et Vadier, tandis que Tronçon-Ducoudray, Murinais, Gibert-Desmolière mouraient à Cayenne, et que le décret de proscription était maintenu contre Barbé-Marbois, contre Lafon-Ladébat, contre Portalis, contre Siméon, contre Boissy-d'Anglas, et même contre Carnot et Cochon.

Quand l'esprit jacobin faisait ainsi explosion dans le conseil des Cinq-Cents, on peut juger des ravages qu'il produisait au dehors. Tout ce qu'il y avait à Paris de terroristes en disponibilité se réunissaient chaque soir au Manége, sous la direction de Drouet, et, par la violence de leurs paroles, par l'absurdité de leurs motions, faisaient craindre à tous les honnêtes gens le retour d'une époque sinistre. Dans ce club, digne rival du club des Jacobins, on dénonçait les membres modérés des conseils et du Directoire, les généraux qui commandaient les armées, et, pour sauver la patrie, on invoquait les ombres glorieuses de Romme, de Goujon, de Soubrany, de Darthé, de Babeuf; et, ce que l'on disait chaque soir au Manége, vingt journaux le répétaient, le matin, avec autant de violence et plus d'habileté. Parmi ces journaux, se distinguait le *Journal des hommes libres*, auquel on donnait le nom de *Journal des tigres*, et qui ne s'en montrait pas indigne.

Dans cette ébullition de l'esprit jacobin, tout n'était pas également désagréable à Sieyès, et la loi des otages, la loi même de l'emprunt forcé, flattaient sa vieille haine pour les émigrés et les nobles. Mais, au moment où la guerre étrangère et la guerre civile menaçaient l'indépendance et l'intégrité de la France, tous les hommes de bon sens, et Sieyès plus que personne, sentaient la nécessité d'un gouvernement uni et obéi. Or ce gouvernement, la constitution de l'an III pouvait-elle le donner? Si Sieyès, le lendemain du 30 prairial, eût voulu en faire sincèrement l'expérience, il le pouvait certainement. Dans le Directoire, il avait promptement absorbé Roger-Ducos; Barras le redoutait, et les deux autres directeurs, Gohier et Moulins, malgré l'exagération républicaine de leur opinion,

l'eussent volontiers secondé, s'ils eussent été convaincus de sa sincérité. Le conseil des Anciens lui appartenait presque en entier, et, dans le conseil des Cinq-Cents même, il pouvait, à l'aide des hommes habiles qui l'entouraient, former une véritable majorité. En faisant voter promptement la loi de la presse et la loi des réunions publiques, que les deux conseils se renvoyaient l'un à l'autre, comme s'ils eussent voulu empêcher tout intermédiaire entre la licence et l'oppression, il eût obtenu des pouvoirs suffisants pour essayer, avec quelque chance de succès, de gouverner légalement.

Mais, on le sait, telle n'était pas la pensée de Sieyès; jamais il n'avait fait cas de la constitution républicaine de l'an III, et il croyait le moment venu de constituer plus fortement le pouvoir exécutif, et de déterminer d'une autre manière ses rapports avec le pouvoir législatif. Il faut d'ailleurs le reconnaître, cette opinion de Sieyès était presque générale, et tant de coups d'État annuels et alternatifs avaient fait pénétrer dans presque tous les esprits la conviction que la constitution de l'an III était impuissante, non-seulement à protéger la France contre l'anarchie et contre la tyrannie, mais à se protéger elle même. Parmi ceux qui, dans les conseils et ailleurs, renouvelaient sans cesse le serment de mourir, s'il le fallait, pour défendre la constitution de l'an III, il se trouvait donc en réalité bien peu de véritables constitutionnels, et chacun avait sa restriction mentale. Sans compter les royalistes, qui ne voyaient de salut que dans le rétablissement de la royauté, il y avait, d'une part, les jacobins, qui rêvaient toujours le triomphe de la constitution de 1793, et les républicains exaltés, qui, sans aller jusque-là, voulaient concentrer tous les pouvoirs dans la main d'un comité émané de l'Assemblée; d'autre part, les politiques, qui, pour en finir avec les crises périodiques, regardaient comme indispensable de changer, si ce n'est le ressort principal, au moins quelques rouages de la machine politique. Si on leur eût parlé de monarchie, même constitutionnelle, on les eût fort effrayés

pour la plupart; mais l'idée d'une république organisée sur un nouveau modèle, et se rapprochant de la monarchie, n'avait rien qui leur déplût.

On sait, par les *Mémoires* de Lucien Bonaparte, que Sieyès, dès les premiers jours de son arrivée, s'était ouvert avec ces derniers et avait soulevé un coin du voile qui couvrait le grand arcane. Mais, avant tout, il fallait se débarrasser des jacobins, dût-on les traiter comme on avait traité les modérés en l'an V. Le coup d'État de l'an V avait, selon Sieyès, préservé la France du royalisme et du retour de l'ancien régime; un nouveau coup d'État était nécessaire pour sauver la France du terrorisme et du comité de salut public. Une fois ce plan arrêté dans l'esprit de Sieyès, et accepté par les politiques, Sieyès marcha à son accomplissement avec la prudence et la résolution qui lui étaient ordinaires. Président du Directoire, il profita d'abord de l'occasion que lui offraient les fêtes innombrables, au moyen desquelles la République expirante s'efforçait de ranimer l'enthousiasme populaire, pour prendre sa position et pour faire entendre à la France un langage ferme, calme, élevé, un langage auquel elle n'était plus accoutumée.

Dans son discours du 14 juillet, il célébra, avec une émotion bien légitime, l'aurore si brillante et si pure de la Révolution, cette grande et immortelle époque à laquelle, dit-il, manquait son complément, la République; mais où « est-ce trahir la « vérité d'ajouter que, plus qu'aujourd'hui, les âmes étaient « républicaines? » Dans son discours du 9 thermidor, il fit un portrait hideux « de ces hommes sans génie, mais non sans « audace, qui avaient puisé dans le nom seul de la liberté, « qu'ils profanaient, une force incompréhensible, un pouvoir « monstrueux qui n'eut jamais de modèle, de ces hommes qui, « non moins insensés que féroces, créaient les obstacles, dé- « truisaient les moyens, s'irritaient ensuite des résistances, et « punissaient la France de leur incapacité à la gouverner. » Dans son discours du 10 août, véritable chef-d'œuvre, il montra

que, si la royauté pouvait jamais se relever en France, ce ne serait point par les efforts impuissants des royalistes, mais par les excès des faux patriotes, et il continua à marquer d'un trait sanglant les hommes dont les imitateurs troublaient encore Paris de leurs cris : « Gardez-vous, dit-il, de regarder comme « républicains ceux qui pensent qu'affermir est toujours une « lâcheté, détruire toujours une gloire; qui, ennemis effrénés « de tout ce qui est ordre, ou même apparence d'ordre, « veulent gouverner par des cris, et non par des lois; qui « déchireraient de leurs propres mains le gouvernement « qu'eux-mêmes auraient formé, parce qu'un gouvernement, « fût-il leur ouvrage, ne pourrait accomplir à leur gré tous les « projets de leur avidité, tous les délires de leur fureur... » Et, après avoir, avec la même vigueur, avec la même verve, flétri successivement les diverses classes d'anarchistes et de terroristes : « Mais, que tardé-je à le dire, ajoutait-il, « leur but n'est certes point la justice; ce qu'ils veulent, « c'est enivrer le public de défiances, c'est porter la confusion « et le découragement dans les esprits, c'est pousser les « Français au désespoir, c'est maîtriser tout dans le trouble, « c'est gouverner, en un mot, à quelque prix que ce soit..... « Français, vous savez comme ils gouvernent ! »

On comprend de quelle colère de si dures paroles, prononcées en plein Champ de Mars, au milieu de fêtes républicaines, durent enflammer ceux que le chef du gouvernement dénonçait ainsi à la France comme des fous ou comme des scélérats ! Aussi, dans les clubs et dans les journaux, le nom de Sieyès fut-il voué à l'exécration des patriotes. Mais Sieyès, instruit par l'exemple des girondins, ne se contentait pas de parler, il agissait. Dans les premiers jours de thermidor, le conseil des Anciens décidait à son instigation que la société politique établie au Manége ne pourrait plus siéger dans son enceinte, et il l'en chassait la veille même du 9 thermidor, au moment où Courtois, appuyé par Garat et Regnier, dénonçait une vaste con-

spiration terroriste. Quelques jours après, le 15, le président du Directoire, en réponse à un message des Anciens sur les sociétés populaires, lui envoyait un rapport dans lequel Fouché, nouvellement nommé ministre de la police, signalait toutes les infractions dont ces sociétés se rendaient coupables, et tous les désordres dont elles étaient la cause ou l'occasion. Le 26, enfin, le Directoire adressait un message aux conseils, pour leur annoncer qu'il avait fait fermer la société du Manége, qui s'était reconstituée rue du Bac, et pour leur demander de vouloir bien fixer promptement, par une loi, les droits et les devoirs des réunions politiques. Jusque-là le Directoire se croyait maître de fermer les clubs quand ils lui paraîtraient dangereux, et il était résolu à le faire.

Pour les journaux, la tactique fut exactement la même. Les plus séditieux furent adressés aux conseils, qui les renvoyèrent au Directoire, en lui enjoignant de faire exécuter les lois de la République. Pour répondre à cette injonction, le Directoire, par un message du 4 fructidor, reconnut que les dangers intérieurs de la France devaient être surtout attribués aux journaux royalistes et anarchistes qui égaraient le peuple et lui ôtaient, par leurs calomnies, toute confiance dans ses magistrats; mais, en abrogeant l'article qui les concernait dans la loi du 19 fructidor, on leur avait rendu toute liberté, et le Directoire était impuissant tant que la loi nouvelle ne serait pas faite. Et, comme les conseils, le conseil des Anciens surtout, insistaient, le 16 fructidor un nouveau message leur fit savoir que, dans les derniers articles de onze journaux, le Directoire avait aperçu tous les caractères d'une conspiration contre la constitution de l'an III, et qu'il avait décerné des mandats d'amener contre les auteurs et imprimeurs de ces onze journaux.

Ainsi, sans qu'aucune loi fût intervenue, et par la seule autorité du Directoire, les réunions politiques et les journaux se trouvaient privés de la liberté que leur avait rendue le

30 prairial. Est-il besoin de décrire l'irritation, l'agitation que ces actes audacieux, le dernier surtout, produisirent dans la fraction exaltée des Cinq-Cents? Jusqu'au discours du 9 thermidor, cette fraction, uniquement occupée de faire mettre en accusation les anciens directeurs et de poursuivre les royalistes et les prêtres, avait ménagé Sieyès, et, même après ce discours; tout en se plaignant qu'il eût calomnié les patriotes, elle avait craint de rompre avec l'homme important du Directoire. Après la clôture du club de la rue du Bac, elle s'était efforcée de croire que la même mesure n'atteindrait pas les autres sociétés analogues, et elle s'était bornée à charger une commission de faire un rapport sur l'état de la République. Après la suppression des onze journaux, elle perdit patience, et un de ses plus fougueux orateurs, Briot, vint publiquement dénoncer Sieyès comme préparant un coup d'État pour rétablir la tyrannie. A partir de ce jour la rupture fut complète.

C'était d'ailleurs le moment où nos armées fléchissaient sur tous les points, et où Joubert venait d'être tué à Novi. Dans cette situation vraiment critique, le Directoire fit une adresse au peuple français, pour lui mettre sous les yeux le danger que le rétablissement de l'ancienne monarchie ferait courir aux amis de la liberté de toute origine, de toute date, de toute nuance, et pour les convier à se rallier tous autour des autorités constitutionnelles. Mais, dans la situation des esprits, c'étaient là de vaines paroles, et Jourdan, que Sieyès s'était en vain efforcé de gagner à sa cause, Jourdan, s'inspirant de la vieille tradition révolutionnaire, vint proposer de déclarer la patrie en danger. C'était, pour Sieyès et pour ses amis, le moment décisif, et ils le comprirent. Aux attaques de Jourdan, de Bertrand (du Calvados), de Quirot, de Lamarque, Chénier, Boulay (de la Meurthe), Daunou, qui avait été réélu en l'an VI, opposèrent l'éloge de Sieyès et la nécessité de l'union entre les pouvoirs de l'État. Lucien Bonaparte alla plus loin, et déclara qu'il serait le premier à poignarder quiconque voudrait

se faire dictateur. Au lieu de reculer, enfin, Sieyès profita de l'absence de ses collègues, Gohier et Merlin, pour destituer, au milieu même de la discussion, le ministre de la guerre, Bernadotte, qu'il soupçonnait d'être d'accord avec ses ennemis des conseils; et, après deux jours de lutte, l'appel nominal donna au Directoire deux cent quarante-cinq voix contre cent soixante et onze. C'était un succès beaucoup plus grand qu'on ne pouvait s'y attendre.

Très-peu de jours après ce succès, on apprit avec une grande joie que Brune avait battu l'armée anglaise en Batavie, et Masséna l'armée austro-russe près de Zurich. En même temps donc que le gouvernement s'affermissait à l'intérieur, les vives inquiétudes qui, depuis plusieurs mois, agitaient la France, s'évanouissaient ou s'affaiblissaient, et, comme il arrive toujours, ce double succès diminuait le nombre des ennemis du Directoire et augmentait celui de ses partisans.

Si Sieyès eût été prêt, nul doute, malgré sa prudence habituelle, qu'il n'eût trouvé le moment favorable pour accomplir enfin son grand dessein; mais, outre que ce dessein n'était pas entièrement mûr dans son esprit, les moyens d'exécution lui manquaient. « Il faut, disait-il à ses familiers, une tête et « une épée. » La tête était la sienne; mais où était l'épée? D'accord, dit-on, avec Barras, il avait songé à Joubert, qui avait récemment épousé la fille de M. de Sémonville, et Joubert, malgré ses opinions républicaines, s'était laissé tenter par l'importance du rôle que Sieyès lui offrait; mais Joubert venait d'être tué à Novi. Jourdan, dont les républicains exaltés avaient fait un de leurs chefs, aurait bien accepté un changement à la constitution, mais dans un sens opposé à celui que Sieyès méditait; Bernadotte était dans la même disposition, ainsi que Championnet; Augereau n'avait point assez de consistance; Moreau n'inspirait pas à Sieyès une entière confiance. Il cherchait donc encore, quand, le 22 vendémiaire, il reçut la nouvelle fort inattendue du débarquement de Bonaparte à

Fréjus. L'épée venait; mais, ce qui devait être moins agréable à Sieyès, avec l'épée venait la tête.

Sieyès avait trop de perspicacité pour s'y tromper, et à la vue de cette marche triomphale qui, quinze ans plus tard, devait se renouveler dans des circonstances bien différentes, il pensa, dès le 20 vendémiaire, ce qu'il dit, le 10 brumaire, à ses collègues encore incertains : « Nous avons un maître. » Aussi Sieyès et Bonaparte restèrent-ils d'abord étrangers l'un à l'autre, bien qu'il existât entre eux un intermédiaire naturel dans la personne de Lucien Bonaparte, à qui Sieyès avait confié ses projets. Gohier raconte que, plusieurs jours après son arrivée, Bonaparte dîna chez lui avec Sieyès, et qu'ils n'échangèrent pas une parole. Bonaparte, qui n'aimait pas Sieyès, affecta même de ne pas le regarder, et quand il fut parti : « Avez-« vous remarqué, dit Sieyès à Gohier, la conduite de ce petit « insolent envers le membre d'une autorité qui aurait dû le « faire fusiller? »

Sieyès, qui voyait avec peine la prépondérance lui échapper, voulait se débarrasser de Bonaparte en lui confiant au loin une armée. Bonaparte, que la vieille réputation de Sieyès gênait, voulait l'expulser du Directoire, à l'aide des républicains exaltés, et se faire nommer à sa place. Mais, quels que fussent les sentiments personnels de Bonaparte et de Sieyès, l'opinion publique, indifférente aux ombrages de leur ambition ou de leur vanité, associait leurs deux noms et ne comprenait pas qu'ils agissent l'un sans l'autre. « Fréjus, avait dit « le *Journal de Paris*, rédigé par Rœderer; Fréjus, où est abordé « Bonaparte, est la ville natale de Sieyès : heureux présage des « opinions où il abordera en arrivant à Paris, ou plutôt heu-« reux rappel des opinions dans lesquelles il est parti ! »

Quand l'opinion publique parle avec une certaine force, il est difficile d'y résister. Bonaparte, d'ailleurs, rencontrait chez les républicains exaltés et même chez Barras des scrupules ou des difficultés qui, de ce côté, pouvaient rendre son entreprise

très-hasardeuse, et Sieyès n'avait pas sous la main un autre général qu'il pût opposer à Bonaparte. Après bien des hésitations, un rapprochement eut donc lieu, par l'intermédiaire des frères de Bonaparte et de quelques hommes habiles, Rœderer, Talleyrand, Regnauld de Saint-Jean d'Angély, l'amiral Brueix, Cabanis, Boulay (de la Meurthe), et le coup d'État fut résolu.

On connaît les singulières péripéties de cet événement, où les conseils les plus hardis furent ceux de l'homme d'Église, non ceux de l'homme d'épée, et où le futur empereur dut l'empire à celui de ses frères qui resta séparé de lui pendant tout le temps de sa grandeur. Bien que le général Bonaparte eût alors des rivaux dans l'armée, elle avait pour lui une grande admiration; mais elle était encore franchement républicaine, et, pour l'entraîner, une apparence de légalité était nécessaire. Heureusement pour la conspiration, la constitution de l'an III avait donné au conseil des Anciens un droit sagement calculé, croyait-on, pour sauver la République, et qui devait la perdre : le droit de transférer dans une autre commune le siége des délibérations des conseils. Grâce à cette attribution, habilement employée, on enleva à la résistance du conseil des Cinq-Cents son point d'appui naturel, et, le lendemain, à l'aide d'un président infidèle à sa mission et traître à ses collègues, on put vaincre l'hésitation des troupes et renverser la représentation nationale.

Ainsi l'homme politique qui semblait avoir consacré sa vie entière au triomphe des institutions représentatives, et le général qui, deux années auparavant, déclarait avec ostentation, dans ses discours officiels, « que du traité de Campo-Formio datait l'ère des gouvernements représentatifs, » cet homme politique et ce général, froidement coalisés, venaient de porter au système représentatif un coup mortel, et d'inaugurer l'ère des gouvernements militaires ! Entre la révolution du 18 brumaire et les révolutions précédentes, il y a, en effet, cette différence, qu'au

18 brumaire la force militaire joua, pour la première fois, le principal rôle, et agit comme force indépendante. Jusqu'alors c'est toujours à la fraction dominante des Assemblées ou au gouvernement établi qu'elle avait obéi. Au 18 brumaire, elle se tourna contre l'Assemblée elle-même et contre le gouvernement établi, et prit plaisir à voir les représentants du pays fuir et se disperser devant elle. Pour ceux qui préfèrent les gouvernements représentatifs, malgré leurs imperfections, aux gouvernements militaires, la date du 18 brumaire sera donc toujours une date funeste.

Et pourtant il n'eût tenu qu'à Bonaparte que cette date eût dans l'histoire une autre signification. Après tant d'insurrections et de coups d'État successivement victorieux, le sentiment de la légalité ne pouvait pas être vif en France, et quand, au mot de *constitution*, prononcé par un membre du conseil des Anciens, Bonaparte répondait : « La constitution! vous l'avez violée au 18 fructidor, vous l'avez violée au 22 floréal, vous l'avez « violée au 30 prairial! La constitution! elle a été invoquée par « toutes les factions et elle a été violée par toutes, » Bonaparte disait vrai. C'est, en réalité, une dictature qui succédait à une autre, et, comme cette dernière avait été violente, oppressive, tracassière, il n'est pas surprenant que, même parmi les amis sincères des institutions représentatives, la destruction d'un régime justement odieux trouvât faveur ou indulgence. Si donc, le lendemain du 18 brumaire, Bonaparte, tout en se faisant une large part, eût rétabli l'autorité des Assemblées et respecté la liberté des citoyens, peut-être son gouvernement eût-il effacé la tache de son origine, et consacré définitivement les grands principes pour lesquels la France avait si longtemps combattu et souffert.

On put l'espérer un moment, quand, dans les jours qui suivirent le 18 brumaire, les trois consuls provisoires usèrent du pouvoir qui leur était confié pour abroger la loi des otages, pour remplacer l'impôt forcé et progressif par une contribution

régulière, pour rendre à la liberté les prêtres encore détenus, pour adoucir le sort des proscrits de fructidor, en attendant qu'ils fussent tout à fait rappelés, pour renvoyer hors de France les naufragés de Calais, si inhumainement détenus. On l'espéra mieux encore quand on sut qu'un homme dont les opinions libérales n'étaient pas mises en doute, Sieyès, était chargé par ses collègues du soin de préparer le projet de constitution. Malheureusement pour la France et pour eux-mêmes, Sieyès et le général Bonaparte devaient bientôt démentir ces pronostics, l'un en donnant le premier modèle de ces fausses constitutions représentatives où des simulacres d'Assemblées ne servent qu'à décorer le pouvoir absolu, l'autre en s'engageant irrévocablement dans la voie qui le conduisit à l'abîme. Il fut ainsi démontré, une fois de plus, que le bien ne sort pas du mal, et que, demander à la force de se régler, de se modérer, de se soumettre à la raison, au droit, à la justice, c'est lui demander à peu près l'impossible. « On parle des enivrements de la liberté, disait Benjamin Constant en l'an V; la puissance enivre bien plus que la liberté. » L'histoire des quatorze années qui suivent le 18 brumaire est là pour prouver à quel point Benjamin Constant avait raison.

VIII

1799-1804

Constitution de l'an VIII. — Sieyès et Bonaparte. — Destruction des institutions parlementaires. — Centralisation administrative. — Opposition du Tribunat et irritation du premier consul. — Nullité du Corps législatif. — Complaisance du Sénat. — Machine infernale. — Déportation de cent trente-deux suspects. — Listes de notabilité. — Épuration du Tribunat et du Corps législatif. — Consulat à vie. — Sénatus-consulte de l'an X. — Colléges électoraux à vie. — Liberté individuelle et liberté de la presse. — Projets du premier consul. — Conspiration de Georges Cadoudal. — Empire. — Sénatus-consulte de l'an XII. — Prosternation universelle.

Le Directoire n'existait plus, et la plupart de ses anciens partisans s'empressaient de se rallier au pouvoir nouveau ; le parti jacobin était vaincu, et un arrêté de la commission exécutive, bientôt révoqué, déportait à Cayenne trente-sept individus, dont quatre représentants, et en mettait vingt et un, parmi lesquels le général Jourdan, en surveillance à la Rochelle ; les conseils expulsés, dispersés, étaient remplacés par deux commissions de vingt-cinq membres chacune, soigneusement choisies ; enfin, trois consuls provisoires, Sieyès, Roger-Ducos, Bonaparte, avaient accepté la mission de gouverner et de préparer une constitution nouvelle, d'accord avec les commissions législatives. Or cette dernière tâche, la plus difficile de toutes, avait été déléguée par les commissions législatives à une sous-commission composée, pour les Cinq-Cents, de Lucien Bonaparte, de Daunou, de Boulay (de la Meurthe), de Chazal, de

Chénier, de Chabot (de l'Allier) et de Cabanis; pour les Anciens, de Lebrun, de Garat, de Laussat, de Lemercier, de Régnier et de Lenoir-Laroche. Mais, aux yeux de tous, c'est à Sieyès qu'appartenait, sinon la rédaction définitive, au moins l'initiative de la constitution nouvelle. « Le citoyen Sieyès, disait le général Bonaparte avec plus ou moins de sincérité, a toute sa vie profondément médité sur l'organisation des gouvernements; il a de grandes lumières et de vastes idées politiques : il n'y a rien de mieux à faire que d'adopter le projet qu'il a conçu. »

Ce projet, quel était-il? Le moment est venu de le dire, et de montrer par quelles phases il passa, avant d'aboutir, entre les mains de Bonaparte, à la constitution de l'an VIII.

On n'a point oublié le plan que Sieyès produisit à la tribune pendant que la Convention discutait la constitution de l'an III, et qui fut rejeté presque unanimement. Ce plan, dont il s'était alors borné à indiquer les lignes principales, reposait sur cette idée, que les diverses fonctions dont se compose un établissement public bien ordonné doivent être mises en représentation par le peuple, mais séparément, et de manière que l'unité d'action résulte du concours de ces fonctions. Cette idée était toujours celle de Sieyès, et il continuait, pour parler sa langue, à faire représenter :

1° La volonté constituante du peuple par un collége de conservateurs, chargé de contenir les divers pouvoirs dans leurs limites respectives, et de réprimer toute atteinte à la constitution;

2° La volonté pétitionnaire par un Tribunat chargé d'exprimer, contradictoirement avec le gouvernement, les vœux du peuple, et de discuter les lois sans les voter;

3° La volonté législative par une sorte de tribunal législatif, écoutant silencieusement les plaidoiries du gouvernement et du Tribunat, pesant les raisons pour et contre, et votant les lois sans les discuter.

Mais, si les pièces intermédiaires de la machine étaient ainsi conservées, Sieyès en changeait radicalement le générateur et le moteur. En d'autres termes, dans son dernier projet, le système électoral et le gouvernement recevaient une organisation toute nouvelle. Voici, sommairement, en quoi consistait cette organisation :

Jusqu'au 18 brumaire, deux systèmes électoraux seulement avaient été en présence, le système de l'élection à double degré, par les assemblées électorales, et le système de l'élection directe, par les assemblées primaires. En réalité, le premier système avait toujours prévalu, puisque le second, écrit une fois seulement, dans la constitution de 1793, était mort avant d'avoir été appliqué. Or, pendant les quatre années du gouvernement directorial, de grandes fluctuations avaient signalé les élections faites d'après ce système. N'avaient-elles pas donné, en l'an V, aux royalistes, en l'an VI et en l'an VII, aux montagnards, des majorités assez considérables pour entraver le jeu de la machine constitutionnelle et pour nécessiter l'intervention d'une force irrégulière ? Or, quand, à trois reprises différentes, un tel accident s'était produit, il était difficile de le regarder comme fortuit et de ne pas l'imputer à un vice quelconque du mécanisme.

Ainsi raisonnait Sieyès, qui, on le sait, s'inquiétait plus des causes matérielles que des causes morales, et que la pente naturelle de son esprit portait à chercher l'explication des événements dans l'agencement de certains rouages, plutôt que dans la force des circonstances et dans l'action des passions humaines. A force d'y réfléchir, il avait donc fini par découvrir que des deux systèmes électoraux en présence, aucun ne valait rien, et que, dans un état bien constitué, *la confiance doit venir d'en bas et l'autorité d'en haut*. Une fois cette antithèse inventée, Sieyès en avait fait un principe dont il déduisait rigoureusement les conséquences. Ainsi, après avoir divisé la France, selon son projet de 1790, en grandes communes de

trente-six à quarante lieues carrées, il appelait tous les citoyens de chaque commune à se réduire au dixième de leur nombre en inscrivant sur une liste ceux d'entre eux qui leur paraissaient les plus dignes de confiance; puis, par une seconde opération, les citoyens portés sur les listes communales de chaque département se réduisaient, à leur tour, au dixième, et formaient une seconde liste, dite départementale. Une troisième opération, entièrement semblable, était enfin pratiquée sur les listes départementales, et produisait la liste dite nationale.

En supposant six millions d'électeurs primaires, il y avait ainsi trois listes dites de confiance ou de notabilité : la liste communale, composée de six cent mille noms à peu près ; la liste départementale, composée de soixante mille noms; la liste nationale, composée de six mille noms; mais, vu l'importance de cette dernière liste, le collége des conservateurs, agissant comme jury de censure, pouvait en effacer six cents noms, ce qui la réduisait à cinq mille quatre cents. Toutes ces listes devaient être revisées, chaque année, par voie d'élimination; mais la première révision était ajournée à dix années, et, provisoirement, tous ceux qui avaient occupé une fonction publique quelconque depuis 1789 en faisaient nécessairement partie. Enfin, chose à remarquer, une fois qu'on y était inscrit, on n'en pouvait plus être rayé que par la majorité absolue des citoyens ayant droit de voter, ce qui, à vrai dire, les rendait permanentes.

Les listes de confiance, ainsi formées, devenaient pour les fonctions publiques de véritables listes d'éligibilité. Ainsi il fallait prendre dans les listes communales les fonctionnaires d'arrondissement (juges de paix, administrateurs et conseils communaux); dans les listes départementales les fonctionnaires départementaux (commissaires du gouvernement, juges, administrateurs et conseils départementaux); dans la liste nationale les hauts fonctionnaires nationaux (les membres du

gouvernement, les ministres, les membres du Corps législatif, les membres du Tribunat, les membres du conseil d'État, les membres du tribunal de cassation, les ambassadeurs).

Par là se trouvait réalisée la première partie de la fameuse formule : « La confiance doit venir d'en bas. » Sieyès réalisait le plus simplement du monde la seconde partie de la même formule : « L'autorité doit venir d'en haut, » en attribuant aux fonctionnaires de département le choix des fonctionnaires communaux, et aux fonctionnaires nationaux le choix des fonctionnaires de département. Quant aux fonctionnaires nationaux, Sieyès les divisait en deux classes : ceux de l'ordre législatif, choisis par le collége des conservateurs ; ceux de l'ordre exécutif, choisis, médiatement ou immédiatement, par le chef du gouvernement.

Voilà pour le système électoral, qui, assurément, était neuf. L'organisation du gouvernement ne l'était pas moins, ainsi qu'on va s'en convaincre.

En l'an III, Sieyès plaçait le gouvernement dans les mains d'un conseil de sept personnes, élues par le peuple. Quelques jours avant le 18 brumaire, dans le projet communiqué à Lucien Bonaparte, il en réduisait le nombre à trois, et leur donnait le nom de consuls. Dans son dernier plan, soit que le Directoire l'eût dégoûté des gouvernements à plusieurs têtes, soit qu'il voulût séduire le général Bonaparte par l'attrait d'une position hors ligne, il concentrait les attributs du gouvernement dans la personne d'un magistrat unique auquel il donnait le nom significatif de grand électeur. Ce magistrat, richement doté, et environné de tout l'éclat du pouvoir, représentait la République, au dedans et au dehors, dans son unité, dans sa dignité, dans sa grandeur; mais il n'avait qu'une fonction active et substantielle, celle de nommer et de révoquer, non pas les ministres, mais deux consuls, le consul de l'intérieur et le consul de l'extérieur, à qui était réellement confié le soin du gouvernement. Pour leur en donner les moyens,

Sieyès accordait, d'ailleurs, à chacun d'eux l'aide d'un conseil d'État, d'une haute chambre de justice politique, et de ministres révocables, dont la nomination leur appartenait.

Les attributions des deux conseils d'État étaient : 1° de rédiger, proposer et discuter, contradictoirement avec le tribunat, les projets de lois qu'il jugeait nécessaires; 2° d'agir comme jury d'exécution pour les lois rendues, lorsque les ministres demandaient une interprétation ou la confirmation d'un ordre contesté ; 3° de faire les règlements imposant obligation aux fonctionnaires et employés ; 4° de statuer sur les réclamations contre les ministres provenant de fonctionnaires inférieurs ou de simples citoyens, mais seulement dans l'ordre administratif.

Les attributions des chambres de haute justice politique étaient de prévenir les négligences, de corriger les fautes, de punir les délits officiels des ministres, des conseillers d'État et des grands juges.

Les attributions des ministres, au nombre de quatorze, étaient d'exercer le pouvoir exécutif proprement dit, et d'être, selon l'expression de Sieyès, *les vrais procurateurs du service public*. Chacun d'eux était chef unique dans son département, et nommait les fonctionnaires dont il avait besoin ; chacun d'eux aussi avait, à côté de lui, une chambre de justice, qu'on nommait chambre inférieure, devant laquelle il traduisait ses subordonnés en faute dans toutes les branches de l'exécution.

On voit que, dans cette partie de la machine constitutionnelle de Sieyès, les rouages n'étaient pas moins nombreux que dans l'autre ; mais, en définitive, le mouvement leur était communiqué par un seul moteur, le grand électeur. Or ce grand électeur, ce n'est point le peuple, c'est le collége des conservateurs qui le nommait. Bien plus, ce même collége pouvait l'absorber en l'appelant à lui, et le contraindre à quitter soudainement le pouvoir, sous peine de haute trahison.

Il est vrai que le collége des conservateurs pouvait user du même droit envers tout citoyen qui, par ses talents, ses services, sa popularité, son ambition, lui paraissait inquiétant pour le maintien de l'ordre établi. C'était l'ostracisme antique sous une nouvelle forme.

Ainsi le collége des conservateurs, auquel déjà, dans l'ordre législatif, Sieyès avait attribué le droit d'élire les membres du Corps législatif et les membres du Tribunat, obtenait encore, dans l'ordre exécutif, le droit de nommer et de révoquer, par voie indirecte, le chef du gouvernement, celui qui, immédiatement ou médiatement, nommait et révoquait lui-même tous les fonctionnaires publics. En outre, ce collége pouvait frapper d'ostracisme quiconque excitait ses soupçons ou ses alarmes! De telles attributions augmentaient singulièrement la puissance du jury constitutionnaire de l'an III, de ce jury constitutionnaire que Louvet, Thibaudeau et d'autres dénonçaient déjà comme devant s'emparer de tous les pouvoirs.

Ce corps, si puissant par ses attributions, ne l'était pas moins par son organisation. D'après le projet de Sieyès, il se composait de cent membres seulement, nommés à vie, inviolables, irresponsables, et se complétant eux-mêmes au fur et à mesure des décès, à la seule condition de choisir les nouveaux membres dans la liste nationale. Quant à la première formation du collége des conservateurs, il était entendu qu'elle aurait lieu par les soins des auteurs de la constitution, c'est-à-dire, en réalité, par les soins de Sieyès et de Bonaparte.

Une fois nommés et admis, les membres du collége des conservateurs ne pouvaient ni conserver ni obtenir aucune autre fonction publique, même en donnant leur démission, mais, par compensation, à chacune de ces places était attaché un revenu de cent mille francs au moins, en domaines nationaux, dans un rayon de trente à quarante lieues de Paris. Ils avaient donc tout à la fois la richesse et la puissance.

Telle est l'étrange constitution que des admirations complaisantes ont célébrée comme l'effort suprême du génie de Sieyès, et qui, si Bonaparte ne l'eût mutilée, devait, dit-on, assurer à la France la paisible possession de ses droits et de ses libertés ! Quand, au lieu de s'arrêter à la surface, on examine cette constitution au fond et dans son esprit véritable, il est aisé de voir qu'en dénaturant, en énervant, en neutralisant l'un par l'autre deux grands principes, le principe démocratique et le principe monarchique, elle conduisait fatalement, comme M. Thiers l'a si bien démontré, à l'oligarchie vénitienne. Dans les gouvernements représentatifs, le principe démocratique se réalise par l'élection; or la constitution de Sieyès réduisait l'élection à une formalité insignifiante et dérisoire, ou, pour mieux dire, la confisquait tout entière au profit d'un pouvoir non élu. A la première vue, le principe monarchique paraissait un peu mieux traité que le principe démocratique, et, de nos jours encore, on s'est plu à signaler quelque analogie apparente entre les fonctions de grand électeur et celles de roi constitutionnel; mais, en supposant que le grand électeur eût les mêmes attributions que le roi constitutionnel (ce qui n'était pas), il restait toujours une différence capitale. Comme le roi constitutionnel, le grand électeur nommait et révoquait les principaux agents du pouvoir exécutif; mais le collége des conservateurs pouvait, à son tour, le révoquer en l'absorbant, et le grand électeur n'avait pas, comme le roi constitutionnel, le droit d'appel au pays. Le dernier mot, dans ce système, n'appartenait donc ni au roi, comme dans la monarchie absolue, ni au pays, comme dans la monarchie représentative; il appartenait à une coterie inamovible et investie du droit exorbitant de remplir elle-même les vides que la mort faisait dans ses rangs. La grande théorie de la division des pouvoirs, cette théorie dont Sieyès avait fait le fondement de toute sa métaphysique politique, aboutissait donc, entre ses mains, à la réunion, à la concentration de tous les pouvoirs;

et l'unité d'action se trouvait constituée, non par leur libre concours, mais par l'assujettissement de tous à un seul. Si Sieyès le savait, que penser de son amour pour la liberté ? S'il ne le savait pas, que penser de son génie?

Ainsi que nous l'avons dit, le 19 brumaire, les restes du conseil des Anciens et du conseil des Cinq-Cents avaient formé deux commissions de vingt-cinq membres chacune, qui, d'accord avec Bonaparte, Sieyès et Roger-Ducos, consuls provisoires, devaient préparer la nouvelle constitution, et ces deux commissions avaient elles-mêmes chargé deux sections spéciales du travail préparatoire. Boulay (de la Meurthe) était président d'une de ces sections, et c'est à lui que, du 20 au 30 brumaire, Sieyès dicta le plan de constitution dont l'analyse vient d'être présentée. Ce plan fut ensuite communiqué confidentiellement aux membres des commissions qui, en général, l'approuvèrent. La plupart d'entre eux, en effet, espéraient devenir membres du collége des conservateurs, et la grande puissance conférée à ce corps n'avait rien qui leur déplût. Un des trois consuls, dont l'ambition ne pouvait pas viser plus haut que le Sénat, Roger-Ducos, était dans les mêmes dispositions, et s'accommodait fort bien de la combinaison ; mais il y avait un troisième consul, Bonaparte, dont le suffrage était plus difficile à gagner. Ce n'est certes pas que la part faite par Sieyès à la liberté et aux institutions représentatives lui parût insuffisante. On s'est plu, dans ces derniers temps, à opposer la politique du Consulat à celle de l'Empire, et à prétendre que ces deux politiques étaient non-seulement différentes, mais opposées. C'est là, ce nous semble, une erreur grave. Sans doute, le général Bonaparte, en 1799, n'élevait pas ses prétentions aussi haut que l'empereur Napoléon en 1804 ; mais la différence était dans les circonstances extérieures, non dans la pensée intime, et il n'est pas difficile d'apercevoir en 1799 tous les germes de 1804. Ceux qui en douteraient n'ont, pour s'en convaincre, qu'à lire la lettre que le général

de l'armée d'Italie écrivait, en 1797, à M. de Talleyrand, et dans laquelle il exprimait déjà très-nettement l'idée fondamentale de l'Empire. Cette idée, c'est qu'un peuple qui n'est pas souverain peut avoir besoin de garanties contre le pouvoir; mais que de telles garanties sont absolument inutiles et contradictoires quand le peuple est souverain et que toutes les autorités émanent de lui[1]. Une fois ce principe posé, il est aisé d'en déduire les conséquences.

C'est donc avec une véritable satisfaction que Bonaparte voyait disparaître l'intervention réelle du pays dans ses propres affaires, et tomber pièce à pièce, par la main de Sieyès et des vieux conventionnels, l'édifice de garanties et de libertés que l'Assemblée constituante avait si péniblement construit. Mais, s'il trouvait bon que la nation fût dépouillée, il n'entendait pas que ce fût au profit de l'aristocratie conventionnelle, et il croyait, à juste titre, avoir plus de droit que Sieyès et ses amis à la réalité du pouvoir. Le rôle passif qu'on lui destinait n'était donc nullement de son goût, et il lui paraissait, non-seulement impertinent, mais ridicule, qu'on voulût refuser au vainqueur de l'Italie le droit de commander les armées, et au négociateur de Campo-Formio le droit de négocier les traités. L'inactivité du grand électeur n'était pas d'ailleurs la seule chose qui le révoltât dans ce projet, et la faculté d'absorption, confiée au collége des conservateurs, lui semblait bien plus intolérable encore. Peu fait aux savantes combinaisons de Sieyès, et cherchant en toutes choses le côté pratique, il ne doutait pas que cet article du projet ne fût spécialement dirigé contre lui, et qu'on n'eût l'intention de reconnaître bientôt ses services en l'absorbant. Non-seulement Sieyès voulait faire de lui « *un porc à l'engrais*, » mais il voulait se réserver le moyen de le tuer quand il serait engraissé.

Dès que Bonaparte connut le projet, il épancha donc sa mauvaise humeur dans une foule de mots piquants et de sar-

[1] Barante, *Questions constitutionnelles.*

casmes blessants pour le Lycurgue moderne. Celui-ci en fut bientôt instruit, et son orgueil s'en irrita vivement. « Il « avait fort à cœur, dit Boulay (de la Meurthe) dans ses Mé- « moires inédits, que son plan ne fût pas mutilé : c'était le « fruit des méditations de toute sa vie; c'était une machine « qu'il avait construite avec un soin extrême, et qu'il préten- « dait avoir munie de tous les rouages nécessaires à sa pleine « et régulière activité; rouages tellement assortis, tellement « faits les uns pour les autres et pour le tout, que, toucher à « un seul, le supprimer, le déplacer, le modifier, c'était vou- « loir, selon lui, arrêter la machine, ou bien y introduire la « confusion et le désordre. »

Cependant, pour assurer le succès de la constitution, comme du coup d'État, l'accord de Sieyès et de Bonaparte paraissait nécessaire, et, par l'intermédiaire de Talleyrand, une conférence eut lieu entre les deux puissances du jour. Mais l'une de ces puissances était à son déclin, l'autre à son aurore, et, loin de s'entendre, elles se séparèrent plus mécontentes que jamais l'une de l'autre. Pour tourner la difficulté, Rœderer imagina alors trois consuls, dont l'un serait premier consul et les autres seulement adjoints. Boulay (de la Meurthe), de son côté, proposa de substituer au grand électeur un président assistant aux délibérations des consuls, et statuant sur les conflits qui pouvaient s'élever entre eux. Sans approuver ces projets, qui lui convenaient peu, Bonaparte ne les repoussa pas d'une manière absolue. Sieyès, au contraire, déclara, du haut de sa supériorité, que l'un n'avait aucun bon sens, et que la royauté était dans l'autre; puis il menaça de tout abandonner, d'aller à la campagne, et même de quitter la France. Bonaparte cependant s'irritait, reprochait à Sieyès de prendre les airs d'un inspiré, et parlait de rédiger, en vingt-quatre heures, avec Rœderer, un projet qu'il ferait accepter par les assemblées primaires, après avoir congédié les commissions législatives.

Cette dernière menace était plus effrayante pour les commissions que celle de Sieyès, et elles s'en alarmèrent davantage. On s'occupa donc efficacement d'apaiser Bonaparte en lui promettant de lui donner tout le pouvoir qu'il pourrait désirer, et d'adoucir Sieyès en lui faisant entrevoir qu'il ne perdrait rien à se soumettre. Pour ménager les amours-propres de part et d'autre, il fut entendu que le travail préparatoire serait fait par la sous-commission, et qu'il serait ensuite examiné et discuté, en commission générale, dans le salon du général Bonaparte. C'est ainsi, en définitive, que fut rédigée la constitution de l'an VIII.

On mit d'abord en délibération le système électoral, et il faut s'étonner, pour l'honneur de la Révolution, qu'un système qui annulait aussi complétement l'intervention du peuple dans ses affaires ait pu passer sans débat sérieux, et presque à l'unanimité. Ce qui est moins surprenant, c'est que Bonaparte l'ait accepté très-volontiers. « Les listes de notabilité, « dit-il dans ses Mémoires, avaient le double inconvénient de « gêner le gouvernement dans son choix, et de ne laisser au « peuple qu'une influence illusoire et toute métaphysique dans « la nomination de la législature. » Mais ce double inconvénient était compensé à ses yeux par tant d'avantages, qu'il ne pouvait manquer d'en être frappé. Le système primitif fut pourtant modifié sur quatre points, et l'on décida : 1° que les listes de notabilité, au lieu d'être revisées chaque année, par voie d'élimination, comme Sieyès le proposait, seraient revisées tous les trois ans seulement; 2° que l'obligation de choisir les fonctionnaires sur les listes communales, départementales et nationales, n'existerait que pour les fonctions spécialement désignées par la constitution ou par la loi; 3° qu'il ne serait procédé, pour la première fois, à la confection des listes que dans le cours de l'an IX; 4° que la première nomination des autorités constituées se ferait sans listes, et que tous les citoyens ainsi nommés feraient partie nécessaire des premières listes.

On comprend la portée de ces changements, auxquels Sieyès voulut bien donner son assentiment. En l'absence des listes, le gouvernement allait procéder à la nomination de tous les fonctionnaires, grands et petits, de l'ordre législatif comme de l'ordre exécutif, et quand, en l'an IX, on formerait les listes de notabilité, ces fonctionnaires en feraient nécessairement partie pour toute leur vie. En d'autres termes, pour quatre ans au moins, la première partie de l'aphorisme de de Sieyès, « la confiance doit venir d'en bas, » était positivement supprimée : il est vrai de dire qu'en revanche la seconde partie de cet aphorisme, « l'autorité doit venir d'en haut » était admirablement mise en pratique.

La division du Corps législatif en deux assemblées, l'une qui devait discuter, rapporter et plaider, à la manière de l'ancienne chambre des enquêtes; l'autre qui devait écouter, délibérer et juger, à la manière de la grand'chambre du Parlement, rencontra aussi fort peu d'opposition : « Ces dispo-
« sitions plurent, dit Napoléon, parce qu'elles tendaient à
« supprimer le bavardage des tribunes et les motions d'ordre
« dont on était las. » Mais, dès ce moment, Bonaparte témoigna peu de goût pour le Tribunat, auquel il fit retirer le droit de proposer des lois au Corps législatif. Ce droit fut réservé exclusivement au gouvernement, les fonctions législatives du Tribunat se bornant à recevoir communication des lois, à les discuter, à en voter l'adoption ou le rejet, enfin à déléguer trois de ses membres pour aller, contradictoirement avec le gouvernement, soutenir ses opinions devant le Corps législatif. Il lui fut aussi permis d'exprimer son vœu sur les lois faites ou à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration, mais sous cette réserve expresse que la manifestation de ses vœux n'aurait aucune suite nécessaire. Il eut enfin le droit de déférer au Sénat, pour cause d'inconstitutionnalité, les listes d'éligibilité, les actes du Corps législatif et ceux du gouvernement.

Quant au Corps législatif, on le priva d'une faculté que lui laissait Sieyès, celle de s'éclairer, comme un tribunal, en délibérant en séance secrète; au lieu de cela, il fut entendu qu'il voterait sans mot dire, au scrutin secret, aussitôt que les plaidoiries seraient terminées. « Déjà, dit Thibaudeau, Bona« parte voulait un Corps législatif sans rang, sans yeux, sans « oreilles. »

Le corps ou jury législatif fut composé de trois cents membres, âgés de trente ans au moins, se renouvelant, chaque année, par cinquième, et se réunissant de plein droit, au 1er frimaire, pour une session de quatre mois, sans préjudice des convocations extraordinaires. Les députés sortants ne pouvaient rentrer au Corps législatif qu'après une année d'intervalle; mais ils étaient immédiatement éligibles à toute autre fonction publique, même à celle de tribun.

Le Tribunat fut composé de cent membres, âgés de vingt-cinq ans au moins, et se renouvelant également par cinquième; mais, à la différence du Corps législatif, les membres du Tribunat étaient indéfiniment rééligibles. Quand le Tribunat s'ajournait, il pouvait nommer une commission de dix à quinze de ses membres, qui restaient chargés de le convoquer, si cela leur paraissait nécessaire. Cette attribution tranchait fort avec tout le reste, et l'on se demande par quelle singulière distraction Bonaparte la laissa passer.

Le traitement annuel d'un tribun fut fixé à quinze mille francs, et celui d'un législateur à dix mille.

Jusqu'à ce moment, et à quelques détails près, Sieyès et Bonaparte marchaient d'accord; ils devaient se séparer, et se séparèrent, en effet, quand on arriva aux deux points culminants du système, au collége des conservateurs et au gouvernement. Dans le plan de Sieyès, on le sait, le dernier mot en toute chose appartenait au collége des conservateurs; Bonaparte voulait, au contraire, qu'il appartînt au gouvernement, et entre ces deux prétentions la conciliation n'était pas possible. Bonaparte

s'efforça donc d'affaiblir le collége des conservateurs ou Sénat, autant qu'il le put, soit en demandant qu'on n'y pût pas arriver avant l'âge de quarante-cinq ans, soit en contestant plusieurs des attributions que Sieyès lui destinait, celle notamment de l'absorption. Sur ce dernier point, les commissaires savaient que Bonaparte ne céderait pas, et ils étaient décidés d'avance à lui donner gain de cause. Le droit d'absorption, que Sieyès regardait comme la clef de voûte de son système, tomba donc lourdement; seulement, pour qu'il en restât quelque chose, il fut accordé que le chef du gouvernement, démissionnaire ou non réélu, devenait nécessairement sénateur. D'un autre côté, on refusa au Sénat, comme attentatoire à la souveraineté du peuple, le droit de censure et d'élimination que Sieyès lui conférait, sur la liste nationale. A vrai dire, c'est seulement à la souveraineté du gouvernement que l'article rejeté portait atteinte, puisque le gouvernement, non le peuple, partageait avec le Sénat le droit de faire toutes les nominations. Bonaparte ne voulut pas, d'ailleurs, que, dans la limite même de la liste nationale, le Sénat restât maître absolu de se tenir lui-même au complet, et il fut décidé que, pour chaque place vacante dans son sein, il devait choisir entre trois candidats, présentés, le premier par le Corps législatif, le second par le Tribunat, et le troisième par le chef du gouvernement. Cette disposition avait pour but avoué d'empêcher l'hérédité de s'introduire dans le Sénat, par l'accord secret des sénateurs pères de famille. A cette modification près, le Sénat resta, comme dans le projet de Sieyès, l'électeur unique des législateurs, des tribuns, des juges de cassation et des commissaires à la comptabilité.

Enfin on résolut que le Sénat se composerait de quatre-vingts membres, âgés de quarante ans au moins, dont soixante seulement seraient nommés sur-le-champ, les vingt autres devant l'être dans l'espace de dix ans, à raison de deux par année. En outre, les dotations nationales furent réduites de cent mille francs à vingt-cinq mille.

La question du gouvernement était résolue d'avance, et Bonaparte n'eut pas de peine à ruiner la combinaison de Sieyès. Du moment qu'il s'agissait de placer un seul homme, Bonaparte, à la tête du gouvernement, le mot de président, à défaut du mot de roi, était le plus convenable; mais il restait encore quelques susceptibilités républicaines que l'on tenait à ménager, et l'on imagina l'expédient de trois consuls nommés pour dix ans; le premier faisant tout, et les deux autres le regardant faire. Les attributions du premier consul, dont le traitement était fixé à cinq cent mille francs, différaient fort peu de celles qui sont conférées au roi dans les constitutions monarchiques. Il promulguait les lois; il nommait et révoquait à volonté les ministres, les ambassadeurs, et tous les fonctionnaires politiques, administratifs et judiciaires; il nommait aussi les juges criminels et civils, mais sans pouvoir les révoquer. En ce qui concerne les autres actes du gouvernement, le deuxième et le troisième consuls avaient voix consultative, et signaient au registre, pour constater leur présence. On avait même bien voulu leur permettre d'y consigner leurs opinions, si cela leur convenait : après quoi, la décision du premier consul suffisait.

Il appartenait, d'ailleurs, au gouvernement, c'est-à-dire au premier consul :

De proposer les lois et de faire les règlements nécessaires pour assurer leur exécution;

De diriger les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle, déterminant le montant des unes et des autres, et de surveiller la fabrication des monnaies;

De décerner des mandats d'arrêt et des mandats d'amener contre les personnes présumées auteurs ou complices d'une conspiration contre l'État;

De distribuer les forces de terre et de mer et d'en régler la direction;

D'entretenir les relations politiques au dehors, de conduire

les négociations, de faire les stipulations préliminaires, de signer et faire signer et conclure les traités de paix, d'alliance, de neutralité, de commerce et autres conventions, sous la seule condition de soumettre ces traités et conventions, aussi bien que les déclarations de guerre, au Corps législatif, et de les faire discuter et décréter comme des lois.

Pour que le gouvernement pût s'acquitter utilement de toutes ces fonctions, la constitution lui donnait, à titre d'agents principaux :

1° Un conseil d'État, choisi par lui dans la liste nationale, et chargé, sous la direction des consuls, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative;

2° Des ministres, également pris dans la liste nationale, et chargés de procurer l'exécution des lois et des règlements d'administration publique. Aux ministres étaient subordonnés tous les fonctionnaires départementaux et communaux. Aucun acte du gouvernement ne pouvait avoir d'effet sans le contre-seing d'un d'entre eux, et ils étaient responsables, soit de tout acte inconstitutionnel, revêtu de leur signature, soit de tout ordre particulier donné par eux et contraire à la constitution, soit même de l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique. Dans ces divers cas, il appartenait au Tribunat de les dénoncer au Corps législatif, et à la haute cour de justice de les juger, si le Corps législatif, après avoir entendu ou appelé le dénoncé, accueillait la dénonciation.

La haute cour se composait de juges choisis par la cour de cassation dans son propre sein, et de jurés pris dans la liste nationale. Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne pouvaient être poursuivis, pour faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du conseil d'État, et, dans ce cas, la poursuite avait lieu devant les tribunaux ordinaires.

Le gouvernement et l'administration proprement dite ainsi

réglés, il fallait régler l'organisation judiciaire; mais beaucoup de questions importantes furent renvoyées à des lois spéciales. On établit seulement qu'il y aurait :

Par arrondissement communal, un ou plusieurs juges de paix, élus immédiatement par les citoyens pour trois années;

Par département, ou réunion de départements, un ou plusieurs tribunaux civils de première instance et d'appel, dont les juges seraient pris par le gouvernement dans les listes communales et départementales;

En matière de délits emportant peine afflictive ou infamante, l'institution du jury était maintenue, et les fonctions d'accusateur public étaient réunies à celles de commissaire du gouvernement;

Les juges enfin, autres que les juges de paix, devaient conserver leurs fonctions toute leur vie, à moins qu'ils ne fussent condamnés pour forfaiture ou qu'ils ne fussent pas maintenus sur la liste des éligibles.

Après avoir déterminé les attributions du gouvernement, il restait à savoir comment il serait formé. D'après l'article 20 de la constitution, c'est au Sénat qu'appartenait la nomination des trois consuls. Or Bonaparte avait fait son choix d'avance, et désigné Cambacérès et Lebrun; le premier, parce qu'il comptait sur lui pour contenir et gouverner le parti révolutionnaire; le second, parce que ses antécédents et ses relations actuelles lui paraissaient propres à exercer une certaine influence sur le parti monarchique et constitutionnel. Il voulut pourtant bien consentir à ce que, au sein des commissions législatives, on procédât à une espèce de scrutin; mais, quand il vit que Daunou, porté par la fraction libérale et philosophique des commissions, allait obtenir un nombre assez considérable de suffrages, il interrompit brusquement le scrutin, en disant qu'il valait mieux s'en rapporter au suffrage unique de Sieyès, et, sans attendre la réponse, jeta au feu les bulletins contenus dans l'urne[1].

[1] *Documents biographiques sur Daunou*, par Taillandier.

Sieyès alors désigna, conformément au programme, les citoyens Bonaparte, Cambacérès et Lebrun, ce dernier pour cinq ans seulement, et leurs noms furent, sous forme d'article transitoire, insérés dans la constitution. Quant au Sénat, la constitution chargea les citoyens Sieyès et Ducos de nommer, d'accord avec le second et le troisième consul, trente et un sénateurs, lesquels nommeraient ensuite les vingt-neuf autres.

Pour la première fois, d'ailleurs, depuis 1789, la constitution ne contenait ni déclaration des droits ni chapitre des garanties. Seulement, dans un dernier chapitre, intitulé : « dispositions générales, » l'inviolabilité du domicile, la liberté personnelle et le droit de pétition individuelle se trouvaient formellement reconnus; mais, ni dans ce chapitre ni dans les autres, il n'était fait mention ni de la liberté de conscience, ni de la liberté de la presse, ni des autres libertés politiques ou civiles. En revanche, l'article 92 établissait qu'en cas de révolte à main armée ou de trouble menaçant la sûreté de l'État l'empire de la constitution pouvait être suspendu par la loi, et provisoirement par un arrêté du gouvernement. Enfin le même chapitre des dispositions générales interdisait toute exception nouvelle aux lois rendues contre les émigrés, et déclarait irrévocable la confiscation de leurs biens.

Telle était la constitution qui succéda à celle de l'an III, et qui ne dura pas plus longtemps. Par une singularité fâcheuse, ces deux constitutions, si dissemblables, eurent le même rédacteur, le conventionnel Daunou. Mais, en l'an III, Daunou, rapporteur, exprimait ses propres idées, tandis qu'en l'an VIII Daunou, secrétaire, se bornait à tenir la plume. Il faut même dire que, seul parmi ses collègues, il combattit les dispositions les plus exorbitantes de la constitution nouvelle, et qu'en dernier lieu il essaya de les atténuer par quelques finesses de rédaction que Cambacérès qualifiait de *malicieuses*. Mais Bonaparte avait l'œil ouvert, et l'habileté de Daunou ne pouvait pas lutter avec la sienne : la constitution resta donc telle qu'il l'a-

vait voulue, et la France, onze ans après la révolution de 1789, vit périr en un jour la plupart des libertés qu'elle avait conquises.

Bien que, dans la lutte engagée entre Sieyès et Bonaparte, entre le Sénat et le gouvernement, le gouvernement eût obtenu le lot principal, celui du Sénat avait son prix, et l'on comprend qu'il pût s'en contenter. Mais, dans cet étrange marché, on cherche en vain la part du pays. Ce n'est pas, quoi qu'on en ait dit depuis, que cette part eût été sensiblement réduite par Bonaparte. Dans le projet primitif de Sieyès, il restait un seul débris du gouvernement parlementaire, le Tribunat, et le Tribunat, dans la rédaction définitive, subsistait à peu près tel que Sieyès l'avait imaginé. C'est sur Sieyès également que pesait toute la responsabilité du monstrueux système électoral qui, par une dérision alors toute nouvelle, employait le suffrage universel à dépouiller la France de toute participation réelle à la conduite de ses affaires. Bonaparte n'était donc pas l'inventeur de toutes ces belles combinaisons; mais il se les était appropriées, et il les avait perfectionnées avec une satisfaction d'autant plus vive, que la vieille réputation libérale de Sieyès était là pour le couvrir.

Quelle que fût la constitution nouvelle, elle mettait fin à un état de crise qui durait depuis trop longtemps, et on comprend qu'après les convulsions des dernières années elle ait été acceptée par la lassitude universelle. On comprend encore mieux que des hommes personnellement attachés au général Bonaparte aient vu leur grandeur propre dans la sienne, et que son frère, Lucien Bonaparte, au lieu de poignarder le dictateur, comme il en prenait naguère l'engagement, se soit écrié avec l'enthousiasme d'un bon frère : « Que la liberté, née dans le « Jeu de Paume de Versailles, venait d'être consolidée dans « l'Orangerie de Saint-Cloud. » Ce qui est inconcevable et déplorable, c'est que des hommes qui, pour donner à la France des institutions libres, avaient fait deux révolutions, déclaré la

guerre à l'Europe, déposé et tué un roi, aient pu, sans remords et sans honte, abjurer leurs opinions, démentir leurs antécédents, se faire les complices d'un acte qui, bien évidemment, replaçait la France sous la main du pouvoir absolu, et perdre ainsi volontairement la seule explication, la seule excuse de la conduite qu'ils avaient tenue!

Tel est pourtant, il en coûte de le dire, le triste exemple que donnèrent à la France un grand nombre de conventionnels, entre autres le ministre qui avait signifié à Louis XVI son arrêt de mort. Et, pour comble de scandale, ces hommes ne se contentèrent pas de s'atteler silencieusement au char du despotisme, il fallut qu'ils s'en vantassent publiquement et qu'ils s'enorgueillissent de leur apostasie! Quelques-uns pourtant en paraissaient embarrassés et s'efforçaient de prouver aux autres, peut-être de se prouver à eux-mêmes, que, tout en changeant de conduite, ils ne changeaient pas de principes. Ainsi, avant même que la constitution fût promulguée, Rœderer, dans le *Journal de Paris*, se donnait beaucoup de peine pour établir que ni la constitution de 1791 ni la constitution de l'an III n'avaient organisé le gouvernement représentatif, et que, « grâce à la double combinaison des listes de notabilité et du Sénat électeur, la France, pour la première fois, aurait l'avantage de ne recevoir d'ordres et de lois que de la part d'hommes de son choix. » Ainsi encore, dans un écrit imprimé par ordre de la commission législative, Cabanis démontrait philosophiquement et physiologiquement que la nouvelle constitution réunissait toutes les vertus de la monarchie, de l'aristocratie et de la démocratie, sans avoir aucun de leurs vices. Le peuple, en vertu de sa souveraineté inaliénable et imprescriptible, choisissait en masse les hommes qui lui paraissaient dignes de sa confiance. Dans la liste ainsi formée, un conseil de sages, le Sénat, avec un discernement dont le peuple est nécessairement dépourvu, distinguait les aptitudes diverses et les appliquait aux diverses fonctions constitutionnelles et législatives.

Enfin, le premier consul donnait au gouvernement tout entier la force et l'unité d'action qui sont ordinairement le privilége des monarchies. Grâce à deux hommes de génie, le grand problème dont on cherchait vainement la solution depuis tant de siècles était donc enfin résolu, et l'union désormais inébranlable de la philosophie et de la politique assurait à l'humanité, heureuse et libre, l'accomplissement paisible et complet de ses glorieuses destinées.

Mais les membres des anciennes assemblées n'avaient pas tous tant de scrupules ni tant de ressources dans l'esprit, et, au lieu de vanter les mérites de la constitution, la plupart se bornaient à célébrer ceux du général Bonaparte. En se félicitant pompeusement de la part qu'il avait prise au 18 brumaire, Garat, par exemple, voulait bien reconnaître, devant le conseil des Anciens, que les libertés publiques avaient peu de garanties sur le papier; mais elles en avaient, selon lui, de bien plus solides dans la gloire de l'homme extraordinaire que la France appelait au gouvernement. « La borne, disait-il, sera d'autant plus sûre, qu'elle ne sera pas dans une charte, mais dans le cœur et dans les passions mêmes d'un grand homme. » Après cela, il ne restait plus à Garat et à ses amis qu'à rétablir la noblesse, qu'à prendre des titres et qu'à s'affubler d'habits brodés et de cordons!

En attendant que cette dernière gloire couronnât leur vie, ils ne manquèrent point, en général, de s'assurer de bonnes positions, des positions sûres et lucratives. « Puisque nous ne « pouvons pas sauver les principes de la Révolution, disait un « d'entre eux à madame de Staël, tâchons du moins de sauver « les hommes qui l'ont faite. » Loin de contrarier cette honorable ambition, Bonaparte la seconda, et, pour commencer, Sieyès devint président du Sénat et reçut, à titre de dotation nationale, une terre magnifique, la terre de Crosne, qu'il échangea ensuite contre une grosse somme d'argent. Ainsi mourut politiquement l'auteur fameux de la brochure *sur les Priviléges*, l'instigateur hardi du serment du jeu de paume, le

métaphysicien rigide de l'Assemblée constituante, le juge passif de Louis XVI, le conseiller froidement cruel du 18 fructidor!

Étrange destinée que celle de cet homme, qui, après avoir, plus que personne, frayé le chemin à la liberté, ouvrit, plus que personne, la porte au despotisme, et qui, néanmoins, pendant le cours d'une vie encore longue, resta, pour beaucoup d'amis de la liberté, l'objet d'une admiration persévérante et d'une sorte de culte! Comment expliquer cette admiration? D'où vient ce culte? Les auteurs royalistes de la *Biographie universelle* l'ont dit : « *On a toujours vu en Sieyès le symbole de la Révolution de* 1789, » et devant le grand acte qui illustra alors le commencement de sa vie, tout le reste s'est effacé.

Quant au jeune général dont Sieyès avait si bien secondé les desseins, d'autres destinées l'attendaient, et sa carrière politique commençait au lieu de finir. « Sieyès, disait-il bientôt après « à M. de la Fayette, n'avait mis partout que des ombres, ombre « de pouvoir législatif, ombre de pouvoir judiciaire, ombre de « gouvernement. Il fallait bien de la substance quelque part : « je l'ai mise dans le gouvernement. » Il l'y avait si bien mise, qu'elle absorba promptement tout le reste.

Bien que, par un respect dérisoire pour la souveraineté du peuple, il fût dit que la constitution serait soumise à l'acceptation des assemblées primaires, on ne jugea pas à propos d'attendre, pour la promulguer et pour la mettre en activité, le vote de ces assemblées; elle fut donc promulguée dès le 24 frimaire an VIII (15 décembre 1799), trois jours seulement après son adoption, avec un préambule pompeux dans lequel on remarquait les phrases suivantes : « La constitution est fondée « *sur les vrais principes du gouvernement représentatif*, sur les « droits sacrés de la propriété, de l'égalité, de la liberté... « Citoyens, la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée : elle est finie. »

Aussitôt, en vertu sans doute des principes de 1789, le

premier consul s'installa comme chef du gouvernement, et nomma, comme il lui plut, les conseillers d'État, les ministres et autres chefs d'administration. Au même moment, Sieyès, Roger-Ducos, Cambacérès et Lebrun, après s'être entendus avec le premier consul, procédaient à la première formation du Sénat, lequel élisait à son tour, sous la direction du gouvernement, les membres du Corps législatif, du Tribunat et du Tribunal de cassation. Tout cela fait, sans convoquer les assemblées primaires, on ouvrit des registres dans les communes, et, quelques jours après, on annonça qu'il y avait trois millions onze cent sept suffrages pour l'acceptation, et quinze cent soixante-deux contre. Le vœu du peuple était donc manifeste, et il ne restait qu'à s'incliner devant la volonté nationale. Il est inutile de dire que, parmi ceux-là mêmes qui avaient blâmé d'abord le 18 brumaire, beaucoup furent heureux de répéter cette phrase et d'abriter leur apostasie sous cet honnête prétexte.

On a remarqué que, dans la constitution de l'an VIII, l'organisation administrative et l'organisation judiciaire étaient seulement indiquées : c'était une lacune qui fut bientôt comblée par deux grandes lois organiques dont les dispositions principales sont encore en vigueur aujourd'hui. La loi du 28 brumaire an VIII, sur l'organisation administrative, commença par supprimer les municipalités cantonales, qui n'avaient point réussi, et les administrations collectives et électives, qui avaient porté partout l'anarchie; en revanche, elle rétablit, sous le nom d'arrondissements, les districts de l'Assemblée constituante. Après avoir ainsi divisé la France en départements, arrondissements et communes, la loi du 28 pluviôse appliqua à chacune de ces circonscriptions le principe de la division des pouvoirs. Il y eut donc, dans chaque département, un préfet et un conseil de département; dans chaque arrondissement, un sous-préfet et un conseil d'arrondissement; dans chaque commune, un maire et un conseil municipal.

Le préfet, le sous-préfet, le maire, représentants de l'autorité centrale, furent chargés de faire les affaires de l'État et de gérer les affaires locales. Les conseils de département et d'arrondissement et les conseils municipaux eurent pour mission d'éclairer le représentant de l'autorité centrale quant aux affaires de l'État, et de le contrôler, quant aux affaires locales. Le contentieux administratif fut confié, dans chaque département, à un tribunal de trois à cinq juges, siégeant à côté du préfet, jugeant avec lui, et soumis, par la voie des appels, à la juridiction suprême du conseil d'État. Ces petits tribunaux administratifs reçurent le nom de conseils de préfecture.

Cette organisation simple, logique, féconde, eût été irréprochable, si les conseils avaient été investis d'attributions suffisantes, et si les citoyens les avaient nommés. Mais cette image du vrai gouvernement représentatif eût pu donner lieu à des comparaisons fâcheuses, et on ne voulait pas que la constitution fût plus libérale à la base qu'au sommet. On eut donc soin, même pour les affaires purement locales, de réduire à tel point les attributions des conseils, que leur contrôle devînt à peu près insignifiant. On s'appuya, en outre, du fameux aphorisme de Sieyès : « La confiance vient d'en bas, et l'autorité vient d'en haut, » pour décider qu'ils seraient, non pas élus par les citoyens, mais pris par le gouvernement dans les listes de notabilité. Les conseils cessèrent, dès lors, d'être des assemblées représentatives et délibérantes, pour devenir de purs instruments de gouvernement, de simples auxiliaires de l'autorité centrale; et le pays, après avoir perdu la liberté politique, perdit les derniers restes de la liberté municipale.

La pensée fondamentale de la loi du 28 pluviôse an VIII, de cette loi qu'on peut considérer comme la charte de la centralisation, c'est que les individus ou les familles dont la réunion constitue la commune, l'arrondissement, le département, sont radicalement incapables, non-seulement de participer aux affaires de l'État, mais de régler leurs propres affaires, et que,

pour les empêcher de faillir, une sagesse supérieure doit toujours les tenir en tutelle; c'est, en outre, que cette sagesse supérieure ne peut résider utilement qu'au centre même du gouvernement. De là un système qui détruit toute indépendance, qui supprime toute vie locale, qui habitue les citoyens à ne rien attendre de leurs propres efforts, et à subir docilement toute impulsion qui leur est transmise par la voie hiérarchique. Dans l'organisation de 1790, le gouvernement central n'était maître de rien, ni de personne, et c'est par l'intermédiaire de fonctionnaires électifs, locaux, indépendants, qu'il devait maintenir l'ordre public, percevoir les contributions et accomplir les éminentes fonctions qui lui étaient nominalement attribuées par la constitution. Dans l'organisation de l'an VIII, au contraire, le gouvernement était maître de tout et de tout le monde, et c'est par des fonctionnaires dépendants et révocables qu'étaient gérés, sous sa direction, les plus petits intérêts des plus petites communes. « Il y a, écrivait, « en juillet 1849, M. Michel Chevalier, aujourd'hui conseiller « d'État[1]; il y a une grande roue qui tourne et dont tout suit « servilement la rotation, des rives du Var aux rochers du « Finistère. Qu'on soit maître de la roue, et on est maître de « la France. »

Si ce système était mauvais en 1849, quand les conseils de département, d'arrondissement, municipaux, étaient électifs, et que certaines attributions leur avaient déjà été conférées, combien ne devait-il pas l'être davantage en 1800, quand les membres de ces conseils avaient cessé d'être les représentants de leurs concitoyens, pour devenir de purs fonctionnaires! Ainsi que l'a si bien démontré M. de Tocqueville, ce n'était point là continuer l'œuvre de l'Assemblée constituante, c'était la détruire; ce n'était point s'éloigner de l'ancien régime, c'était y retourner. Ce que les rois de France et leurs ministres avaient fait

[1] *Revue des Deux Mondes.*

lentement, graduellement, confusément, Bonaparte, premier consul, le faisait d'un seul coup, et, meilleur logicien que Sieyès, il anéantissait les libertés locales aussi bien que la liberté politique. En cela, il faut le reconnaître, le futur empereur se montrait conséquent et sensé. L'avons-nous été autant que lui quand nous avons cru pouvoir, sans danger, donner la liberté pour couronnement à un édifice construit pour le despotisme, et placer, en quelque sorte, une tête vivante sur un corps paralysé?

L'organisation judiciaire ne soulevait pas les mêmes questions et ne mérita pas les mêmes reproches. On sait que la constitution de l'an III avait créé un tribunal par département, et que chacun de ces tribunaux, juge en première instance pour les justiciables du département, était juge d'appel pour les justiciables des départements voisins. Cette combinaison était vicieuse, et l'on préféra créer un tribunal de première instance par arrondissement, et vingt-neuf grands tribunaux d'appel dont chacun embrassait plusieurs départements. Au haut de la hiérarchie se trouvait, comme par le passé, le tribunal de cassation, et, au bas, les juges de paix, qui, d'après un article de la constitution, devaient être élus immédiatement par les citoyens. C'était le dernier vestige du système électif, et ce vestige ne pouvait pas tarder à disparaître.

Les tribunaux de première instance furent, en même temps, chargés de la police correctionnelle, et le jury fut maintenu pour la justice criminelle.

Pendant que le premier consul et les conseils élaboraient ainsi les lois complémentaires de la constitution, et, par une réaction peut-être inévitable, exagéraient la part de l'autorité, comme, en 1791, on avait exagéré celle de la liberté, le pouvoir nouveau, il est juste de le dire, signalait son avénement par une foule de mesures sages, salutaires, réparatrices. La plupart des lois révolutionnaires abolies, les églises rendues au culte, les proscrits du 18 fructidor et d'autres époques rap-

pelés, la fête du 21 janvier supprimée, la liste des émigrés close, les finances restaurées, la sécurité rétablie dans les relations commerciales, la Vendée pacifiée, l'ordre maintenu, c'étaient là de grands bienfaits, des bienfaits dont la nation avait raison d'être reconnaissante, et dont l'histoire doit tenir compte. Bientôt, d'ailleurs, en Suisse, en Italie, en Allemagne, devaient s'opérer ces prodiges qui portèrent si haut la gloire de la France, et qui semblaient assurer à jamais sa prépondérance. Mais, pendant que l'ordre, la sécurité, la richesse, renaissaient au dedans; pendant qu'au dehors une suite merveilleuse de victoires abattait les ennemis de la France, et les forçait à demander la paix; pendant ce temps, il y avait, dans un coin de Paris, une petite machine constitutionnelle dont le jeu, peu régulier, bien qu'elle travaillât sans bruit, inspirait déjà, non à la masse, qui n'y songeait guère, mais aux hommes prévoyants, des inquiétudes sérieuses et de tristes pressentiments. Pour bien comprendre les événements qui suivirent, il n'est pas inutile d'examiner de près les mouvements de cette machine et de montrer pourquoi et comment, malgré l'habileté des mécaniciens, il fallut la mettre en réparation presque chaque année.

Quand on veut juger sainement une constitution, il y a d'abord une distinction importante à faire, celle des combinaisons essentielles, intrinsèques, de cette constitution, et des forces extérieures, accidentelles, qui peuvent modifier ces combinaisons. Ainsi il est probable qu'après le 18 brumaire, sous la pression des événements et sous la main d'un homme de génie, toute constitution eût, pour un temps du moins, abouti au despotisme. Il est probable, en revanche, qu'à une autre époque, sous l'empire d'autres circonstances, la constitution de l'an VIII n'eût pas donné au pays le repos qu'il en attendait. La constitution de l'an VIII, il est bon de le répéter, enlevait au pays toute espèce d'intervention dans ses affaires. Mais, si l'action politique du pays a quelquefois l'inconvénient de

provoquer les crises, elle a, en revanche, cet avantage qu'elle fournit un moyen naturel d'y mettre un terme. Dans la monarchie constitutionnelle, par exemple, s'il y a conflit entre les pouvoirs, le pays est consulté, et son jugement fait loi pour tous. Dans la constitution de l'an VIII, si quelque conflit s'élevait, il n'existait aucun moyen de le vider. Or il suffit d'examiner attentivement la constitution de l'an VIII pour se convaincre que, malgré la peine qu'on avait prise d'y limiter rigoureusement les pouvoirs, cette délimitation était fort loin de rendre les conflits impossibles. Dans la constitution de l'an VIII, il y avait d'abord le Tribunat, qui ne votait point les lois, mais qui les discutait, et qui pouvait dénoncer les actes inconstitutionnels du gouvernement. Or, quand une seule tribune est libre dans un pays, il faut s'attendre, en temps ordinaire, à ce qu'elle ait beaucoup de retentissement, et à ce qu'elle remue profondément l'opinion publique. Il y avait ensuite le Corps législatif, qui ne discutait pas les lois, mais qui les votait, et qui pouvait, en refusant la loi des finances, arrêter légalement la marche du gouvernement. Or on a souvent dit qu'avec cette seule faculté une assemblée est maîtresse, et peut imposer sa volonté. Cependant ni le Tribunat ni le Corps législatif ne pouvaient être dissous. A la vérité, c'est le Sénat qui les nommait et qui pouvait les modifier annuellement, au moyen du renouvellement par cinquième; mais, dans l'hypothèse d'un Tribunat et d'un Corps législatif bien déterminés à résister, le remède était tardif, et, par conséquent, inutile.

On peut admettre, néanmoins, que le Tribunat et le Corps législatif, pouvoirs subordonnés et périodiquement amovibles, ne fussent pas dans une position telle, qu'il leur fût possible d'engager une lutte sérieuse. En était-il ainsi du Sénat, par rapport au gouvernement, ou du gouvernement, par rapport au Sénat? Dans le projet primitif de Sieyès, on l'a vu, le Sénat était tout-puissant, et, dans la pensée de Bonaparte, le gouver-

nement devait l'être. Mais une transaction s'était opérée, et le résultat de cette transaction, c'est que les deux pouvoirs se trouvaient placés, l'un en face de l'autre, dans un état absolu d'indépendance. Maître du pouvoir législatif, le Sénat nommait le Corps législatif, le Tribunat, et pouvait, directement ou indirectement, contrarier, entraver partout l'action du gouvernement. Bien plus : sur la dénonciation du Tribunat, nommé par lui, il avait le droit de juger et d'annuler, comme inconstitutionnels, tous les actes du gouvernement. Et pourtant, ni le premier consul ne pouvait dissoudre ou renouveler le Sénat, ni le Sénat ne pouvait destituer le premier consul. S'ils cessaient d'être d'accord, il fallait, à défaut de l'intervention souveraine du pays, ou que la machine s'arrêtât tout à fait, ou qu'elle éclatât.

Examinée en elle-même, la constitution de l'an VIII n'était donc pas plus propre à assurer l'ordre qu'à donner la liberté. Pour qu'elle fonctionnât avec une certaine régularité, il fallait qu'un des deux grands pouvoirs créés par elle consentît à abdiquer et à se faire humblement l'esclave, l'instrument de l'autre pouvoir. Si c'était le gouvernement, la France était en pleine oligarchie; elle était en plein despotisme si c'était le Sénat.

Encore une fois, après le 18 brumaire, le courant était si fort, le besoin de repos si grand, l'admiration pour Bonaparte si générale, que des élections libres l'auraient certainement investi, aussi bien qu'un simulacre d'élection, de toute l'autorité, de toute la puissance qu'il pouvait ambitionner. Mais des élections libres, tout en accordant le présent, auraient réservé l'avenir, et auraient fait succéder, quand le temps serait venu, la froideur à l'enthousiasme, l'avertissement à l'assentiment. Le simulacre d'élection imaginé par la constitution de l'an VIII ne comportait pas un tel changement.

Il faut maintenant dire ce qui se passa quand la constitution fut mise en activité, et quelle fut, au début, l'attitude de chacun des pouvoirs qu'elle avait créés.

Le 3 nivôse an VIII (24 décembre 1799), les consuls provisoires et les consuls nouveaux avaient arrêté en commun une première liste de trente et un sénateurs, qui s'étaient complétés le lendemain ; puis, les jours suivants, les soixante sénateurs ainsi nommés avaient procédé à la nomination des membres du Corps législatif et du Tribunat. Au même moment, le premier consul nommait le conseil d'État, les ministres et tous les hauts fonctionnaires. Par ce procédé, simple et commode, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se trouvaient constitués, et, le 11 nivôse (1er janvier 1800), la session pouvait être ouverte. Le Sénat et le conseil d'État, comme on le pense bien, se composaient presque exclusivement d'hommes qui s'étaient distingués dans les grandes assemblées révolutionnaires, mais dont le dévouement au nouveau régime ne paraissait pas douteux. Le Corps législatif se composait d'hommes, obscurs pour la plupart, qui devaient leur nomination à la bienveillance personnelle de quelque membre du nouveau gouvernement ou de quelque sénateur. Mais, par un calcul assez mal entendu, on avait relégué au dernier degré de l'échelle législative, dans le Tribunat, quelques hommes actifs qui, au milieu de l'abdication universelle, conservaient encore l'amour des institutions libres et le goût des discussions parlementaires ; on peut citer parmi eux Chénier, Daunou, Andrieux, Guinguené, Stanislas de Girardin, et un jeune homme qui, depuis deux ans, s'était signalé dans les clubs par son talent, Benjamin Constant. Benjamin Constant avait un double tort : il avait provoqué, célébré le coup d'État du 18 fructidor, et, après le coup d'État du 18 brumaire, il avait sollicité la place de tribun en protestant de son dévouement au premier consul ; mais il avait de l'ambition, beaucoup d'esprit, des connaissances fort étendues, et des notions plus justes que la plupart des hommes de son temps sur les véritables conditions du gouvernement représentatif. Cela suffisait pour qu'il voulût et pût jouer un rôle important.

Le Sénat choisit Sieyès pour président, le Corps législatif choisit Perrin (des Vosges), le Tribunat choisit Daunou, et, dans les deux premiers corps, tout se passa très-pacifiquement; mais, au Tribunat, il y eut, dès le premier jour, une escarmouche à propos du costume, qu'un arrêté de la commission intermédiaire prétendait imposer aux tribuns, et, deux jours après, cette escarmouche faillit se transformer en combat. Le Sénat siégeait au Luxembourg, le Corps législatif au Palais-Bourbon, et le Palais-Royal avait été assigné au Tribunat. C'était un choix singulier, et dont beaucoup de tribuns se montraient mécontents; ce choix faisait, d'ailleurs, naître quelques contestations entre l'Assemblée et certains propriétaires ou locataires qu'il fallait expulser. Dans la séance du 13 nivôse, un ancien avocat au Parlement de Paris, membre de l'Assemblée électorale de 1789, emprisonné après le 10 août, et qui avait échappé avec peine aux massacres de septembre, Duveyrier, crut devoir saisir cette occasion de prouver qu'il n'avait pas, comme beaucoup d'autres, abjuré ses vieilles opinions : « Je ne suis pas, dit-il, de ceux qui sont « offensés de ce qu'on a choisi, pour y établir le Tribunat, un « lieu théâtre ordinaire de désordres et d'excès de tout genre; « je n'y vois ni danger ni allusion fâcheuse; je rends hommage, « au contraire, à l'intention populaire de ceux qui ont voulu « que les tribuns du peuple siégeassent au milieu du peuple, « que les défenseurs de la liberté fussent placés dans les lieux « témoins du premier triomphe de la liberté; je les remercie « de nous avoir ménagé le moyen d'apercevoir, de cette tri- « bune même, l'endroit où le généreux Camille Desmoulins, « donnant le signal d'un mouvement glorieux, arbora cette « cocarde nationale, notre plus beau trophée, notre éternel « signe de ralliement, cette cocarde qui fit naître tant de pro- « diges, à laquelle tant de héros doivent la célébrité de leurs « armes, et que nous ne déposerons qu'avec la vie; je les « remercie de nous avoir fait apercevoir ces lieux, qui, si l'on

« voulait élever une idole de quinze jours, nous rappelleraient « la chute d'une idole de quinze siècles. »

A la distance où nous sommes, cette sortie ne paraît ni opportune ni habile; mais sans doute elle répondait aux sentiments du moment, puisque aucun murmure ne se fit entendre et que personne ne prit la parole pour relever Duveyrier.

A la nouvelle de cet incident, la colère du premier consul fut des plus vives, et, dès le lendemain, il fit insérer dans le *Moniteur* un article intitulé : « Les Tribuns de Rome et les Tribuns de France, » qui pouvait faire entrevoir aux tribuns le sort qui les attendait. Après avoir démontré sans beaucoup de peine que la puissance des tribuns de France était fort inférieure à celle des tribuns de Rome, le premier consul, sous le couvert du *Moniteur*, se vengeait du discours de Duveyrier et du silence de ses collègues par les allusions les plus blessantes : « Les tribuns de France, disait-il, n'ont pas besoin « d'entretenir l'agitation pour faire sentir la nécessité de leur « existence; ils n'ont pas besoin de parler au peuple de ses « droits pour cacher leur ambition et pour s'ouvrir la voie à « des places plus flatteuses pour l'amour-propre et plus con- « voitées par l'intérêt; car nos lois, comme celles de Sylla, ne « leur ferment l'accès d'aucunes fonctions : *celles qu'ils exer-* « *cent, sans être très-lucratives, produisent pourtant assez pour* « *les mettre au-dessus du besoin.* »

Voilà comment le premier consul traitait ou faisait traiter un corps qu'il venait de créer, et qui n'avait encore siégé que trois fois! Il était certes impossible de lui faire sentir plus durement son insignifiance, et, dans d'autres temps, l'outrage eût été ressenti par le corps tout entier. Mais tel était alors le prestige du premier consul, que l'article du *Moniteur* intimida au lieu d'irriter. Des hommes qui ne manquaient pas d'indépendance crurent devoir protester contre toute idée d'opposition, adresser des reproches à Duveyrier et blâmer sévèrement la phrase des idoles. Abandonné par tous ses col-

lègues, Duveyrier finit par venir lui-même, sinon rétracter ses paroles, du moins se plaindre qu'on les eût faussement interprétées.

Cette première épreuve suffisait pour montrer clairement le degré de liberté que le premier consul entendait laisser au Tribunat; il y en eut bientôt une seconde plus significative encore et qui compléta la démonstration. La constitution, on le sait, attribuait, en matière de législation, l'initiative au conseil d'État, la discussion au Tribunat, le vote définitif au Corps législatif; mais elle ne déterminait pas les rapports des trois corps qui concouraient ainsi à la confection de la loi. Pour combler cette lacune, le conseiller d'État Fourcroy, au nom du gouvernement, présenta au Corps législatif un projet dont les dispositions principales étaient celles-ci :

Le gouvernement faisait présenter les projets de loi au Corps législatif, et fixait le jour où ces projets devaient être discutés; copie en était adressée au Tribunat, qui, au jour fixé, *devait* faire connaître son vœu.

Le Tribunat pouvait pourtant solliciter du Corps législatif une prolongation de délai, et, si le Corps législatif y consentait, le gouvernement fixait un délai nouveau; si, au contraire, le Corps législatif refusait, la discussion avait lieu séance tenante.

Dans le cas où, au jour indiqué, le Tribunat ne faisait pas connaître son vœu, il était censé approuver.

Le gouvernement pouvait toujours demander l'ajournement, qui ne pouvait lui être refusé.

Dans ces dispositions, la grande majorité du Tribunat vit, non sans raison, l'intention manifeste d'annuler sa prérogative, et, le jour même où le projet lui fut communiqué, une forte opposition se manifesta. Nul doute que le projet n'eût été rejeté, si chacun eût voté selon son opinion; mais déjà la peur de paraître hostile au gouvernement, ou le désir de plaire au premier consul, paralysait les meilleures résolu-

tions. La commission, par l'organe de Matthieu, conclut donc, non sans hésitation, à l'adoption du projet. Elle osa pourtant demander que les exposés des motifs des lois présentées au Corps législatif fussent communiquées au Tribunat, et elle se plaignit de l'article en vertu duquel le Tribunat était censé consentir, s'il ne faisait pas connaître son vœu au jour fixé. Cet article, selon le rapporteur, était blessant et inutile, puisqu'il supposait le Tribunat capable d'oublier son devoir. Puis venait, en manière de péroraison, l'appel ordinaire à la concorde et à la modération, mais dans un style particulier : « Vous interpréterez, avec sagesse et sans effort, les senti« ments républicains : c'est une lyre qui résonne presque « spontanément, mais ce serait pour se courroucer, si, contre « toute apparence, des vibrations despotiques venaient ébranler « l'air qui l'environne. »

En français, cela voulait dire que le Tribunat résisterait au premier consul si le premier consul prétendait gouverner en despote.

Plusieurs tribuns, Andrieux, Duchesne, Gilet, Ginguené, sans s'arrêter aux conclusions de la commission, combattirent avec force le projet, et démontrèrent qu'en l'adoptant on anéantirait la principale attribution du Tribunat, celle de discuter la loi librement. La discussion serait-elle libre, en effet, si, à court délai, sans examen préparatoire, sans réflexion suffisante, le Tribunat était forcé d'aller, devant le Corps législatif, débattre la loi contradictoirement avec ceux-là mêmes qui l'avaient rédigée et qui en connaissaient le fort et le faible? Dans une telle position, le Tribunat devait s'abstenir; mais, d'après le même projet, l'abstention équivalait au consentement.

A cette argumentation Thiessé et Chauvelin répondirent que le projet était conforme aux principes de la constitution, puisque, en matière de délais, comme en matière de lois, l'initiative était donnée au gouvernement, la représentation au

Tribunat, le jugement au Corps législatif. S'il en était autrement, le Tribunat aurait ce que Chauvelin appela spirituellement « un *veto* d'inertie. » Ils reconnurent pourtant que le projet avait quelques inconvénients ; mais il fallait, avant tout, éviter l'opposition.

C'est à ce moment que, pour la première fois, Benjamin Constant prit la parole, et fit un discours aussi spirituel que sensé, un discours qui devait produire, dans l'esprit du premier consul, une longue irritation. Benjamin Constant commença par réfuter avec dédain l'éternel argument des gouvernements contre l'opposition : « On sait, dit-il, que, dans tous les pays et tous les temps, l'opposition, si l'on en croit la logique de l'autorité, est la cause de tous les maux, de ceux-là mêmes qu'ont enfantés les actes et les mesures contre lesquels elle a sans cesse réclamé. » Puis, après avoir établi la nécessité de l'opposition pour éclairer, pour avertir le pouvoir, il protesta contre l'idée déjà répandue que la vocation du Tribunat était de s'opposer toujours, et de retarder sans motif la formation de la loi. Il lui paraissait évident que le projet de loi en discussion avait été inspiré par cette idée. « Pour juger sainement ce projet, il fallait l'envisager sous toutes ses faces, et considérer l'abus que le gouvernement pouvait en faire, aussi bien que les inconvénients auxquels il remédiait. A ce mot d'abus, il savait que les adorateurs de l'autorité allaient se récrier; mais décrire les abus, ce n'est point affirmer qu'ils auront lieu, c'est uniquement constater qu'ils sont possibles. Une constitution est elle-même un acte de défiance, puisqu'elle prescrit des limites à l'autorité, et qu'il serait inutile de lui prescrire des limites, si on la supposait douée d'une infaillible sagesse et d'une éternelle modération. »

Cela posé, Benjamin Constant établissait que, au moyen du projet, le gouvernement pouvait indiquer un jour tellement rapproché, que toute discussion cessât d'être possible. Sans doute le gouvernement n'en agirait ainsi que dans les circon-

stances extraordinaires ; mais c'était précisément dans les circonstances extraordinaires qu'il fallait se défendre de l'irréflexion et de la précipitation. N'était-ce pas à titre d'urgence que les plus exécrables lois de la Révolution avaient été votées? Encore les membres des Assemblées qui votaient ces lois pouvaient-ils alors les combattre. Aujourd'hui, le Corps législatif n'avait pas le droit de discuter, et le silence du Tribunat devait être pris pour un assentiment! Les mesures les plus attentatoires à la propriété, à la sûreté, à la liberté des citoyens, pouvaient ainsi devenir lois de l'État sans être même discutées! Le projet était un projet révolutionnaire qui, s'il pouvait être adopté, ferait du Tribunat la fable et la risée de l'Europe.

Cette sèche analyse ne peut donner une idée des mots piquants, ironiques, amers, dont Benjamin Constant sema son discours ; l'effet en fut grand, et, dans sa réponse, l'ancien girondin, Riouffe, fut loin de l'affaiblir. Riouffe parla peu de la loi ; mais, pendant deux heures, il entassa, pour célébrer le premier consul, images sur images, métaphores sur métaphores, sans pouvoir s'élever jusqu'à la hauteur de son enthousiasme. Après avoir évoqué, pour les sacrifier au demidieu moderne, tous les grands hommes de l'antiquité, il crut n'avoir pas assez dit : « Que n'ai-je assez l'habitude de la tri-« bune, s'écria-t-il, pour quitter ce froid papier qui me glace « les mains, et pour vous dire d'abondance tout ce que je « sens? » Après quoi, malgré les murmures et les rappels à l'ordre, il continua sur le même ton. En définitive, son avis se réduisait à dire que, lorsque l'on avait le bonheur d'avoir pour premier consul un des plus grands hommes dont l'histoire fasse mention, pour second consul un des plus savants jurisconsultes de France, pour troisième consul un homme profond dans toutes les branches de l'administration, et renommé pour l'élégance et la clarté de son style, l'opposition était nécessairement une chose puérile ou criminelle : « Qui, en effet, sait

« mieux les besoins des gouvernés que ceux qui gouvernent ? » Et, sur cette belle phrase, Riouffe s'assit triomphant.

Même en nivôse an VIII, c'était pousser loin la flatterie, et un homme d'esprit, Chauvelin, crut que le gouvernement avait besoin d'être défendu contre son défenseur. Il reprit donc la parole, et répliqua doucement et agréablement à Benjamin Constant, toujours en invoquant l'esprit de modération et de concorde. Duveyrier lui-même, sans doute pour faire oublier sa sortie précédente, parla dans le même sens, et conclut en faveur du projet. Au vote final, il y eut cinquante-quatre voix pour, et vingt-six contre. Le projet fut donc adopté à une majorité de deux contre un.

Tout autre que le premier consul eût vu là une victoire, et se fût aisément contenté, dans une telle question, d'une telle majorité. Mais le premier consul était, dès cette époque, impatient de toute contradiction ; et, le lendemain du vote, son mécontentement éclata encore dans le *Moniteur*. Le but apparent de l'article était de rassurer ceux qui s'inquiétaient de voir vingt-six personnes sur quatre-vingts disposées à contrarier le gouvernement ; le but réel, de braver et d'insulter ces vingt-six personnes « *qui ne paraissaient pas propres à exercer* « *une dangereuse influence.* » — « Mais, ajoutait le *Moniteur*, « chacun a soif de gloire, chacun veut confier son nom aux « cent bouches de la renommée, et quelques gens ignorent « encore qu'on parvient moins sûrement à la considération « par l'empressement à bien dire que par la constance à « servir utilement, obscurément même, ce public qui applau- « dit et qui juge. »

Deux jours après, le projet de loi fut discuté devant le Corps législatif, conformément au cérémonial convenu. Le conseiller d'État Fourcroy, dans un discours calme et grave, s'appliqua à réfuter les objections qui avaient été faites ; et les trois commissaires du Tribunat, Matthieu, Duchesne et Thiessé, motivèrent, non sans embarras et sans réserve, l'approbation du

corps auquel ils appartenaient. Bien que Thiessé eût toujours soutenu le projet, il crut devoir, à deux reprises différentes, provoquer des explications qui ne furent pas données. On procéda ensuite au scrutin, et le projet de loi fut adopté par deux cent trois voix contre vingt-trois.

En elle-même, la question avait peu d'importance, et peut-être le Tribunat eût il mieux fait de se réserver pour une meilleure occasion. Mais, dans les Assemblées, on n'est pas toujours maître de choisir son terrain, et, une fois la lutte engagée, il faut bien aller jusqu'au bout. Que ce débat fût ou non opportun, il eut un avantage, celui de fixer nettement la position respective du gouvernement et des deux Assemblées législatives. Si quelque membre de l'une ou de l'autre de ces Assemblées s'était figuré que, dans les limites étroites où la constitution les renfermait, elles pourraient du moins se mouvoir librement et conserver un peu d'indépendance, il dut être complétement détrompé.

On a dit souvent que la liberté de la tribune et la liberté de la presse sont sœurs; après avoir frappé l'une, il était naturel de frapper l'autre, et l'esprit du premier consul était trop logique pour qu'il y manquât. Mais, comme en matière de presse la constitution ne le gênait point, il coupa dans le vif, et prit tout simplement un arrêté qui supprimait tous les journaux, à l'exception de treize. Quant aux treize journaux privilégiés, ils furent avertis que, s'ils se permettaient de publier un seul mot contre la souveraineté du peuple, contre la constitution; contre les armées, ou contre les gouvernements amis de la France, ils seraient immédiatement supprimés. Il faut avouer que la souveraineté du peuple était placée là fort à propos, et qu'on lui faisait jouer un rôle singulièrement honorable. Ce rôle, au surplus, était à peu près le seul qui lui convînt désormais. « Aujourd'hui, écrivait Fiévée quelque « temps après, dans une brochure destinée à célébrer le 18 « brumaire, aujourd'hui la souveraineté du peuple, entière-

« ment passive, est un hommage que le gouvernement se rend « à lui-même, au nom de la nation. » Il est impossible d'exprimer plus exactement et plus spirituellement la vraie pensée du Consulat et de l'Empire.

Pendant le reste de la session, l'opposition ne dépassa guère vingt-cinq ou trente voix au Tribunat, et le même nombre au Corps législatif, composé de trois cents membres. Il arriva pourtant, à la surprise générale, qu'un projet de loi sur le tribunal de cassation, adopté par le Tribunat, à la majorité de quarante-quatre voix contre quarante-deux, fut rejeté, à la majorité de quatre-vingt-quinze voix, par le Corps législatif; mais cette grande majorité même est la preuve que le gouvernement ne tenait pas à l'adoption de ce projet, qui, en effet, reparut peu de temps après, comme partie intégrante de la loi d'organisation judiciaire. Un autre projet de loi, sur le péage des ponts, fut également rejeté. A ces deux exceptions près, les deux Chambres législatives se montrèrent fort complaisantes, fort dociles et tout à fait fidèles à leur origine. Benjamin Constant, qui se remuait beaucoup pour persuader au Tribunat qu'il avait une grande mission à remplir, celle de contenir le gouvernement, Benjamin Constant s'efforça bien de donner à la commission des pétitions une organisation telle, que la discussion des actes du gouvernement devînt, en quelque sorte, permanente; mais il échoua, et le droit de pétition subit le sort de tous les autres droits.

Enfin, Chaptal, au Tribunat, Boulay (de la Meurthe), au Corps législatif, vinrent, au nom du gouvernement, fermer la session, et glorifier la révolution du 18 brumaire, qui, osèrent-ils dire, « avait consacré le principe de la souveraineté du peuple, consolidé la République, rendu la nation à sa dignité primitive. Jusqu'au 18 brumaire, la République n'existait que de nom, et la nation n'avait point été réellement représentée. Depuis ce beau jour (c'est-à-dire depuis le jour où le peuple avait été privé du droit d'élire ses députés et ses magistrats)

il y avait une véritable représentation nationale, et la République florissait à l'ombre d'une sage liberté. » En comparant l'époque du Consulat aux époques précédentes, les deux orateurs du gouvernement avaient d'assez grandes choses à vanter pour qu'ils pussent s'épargner ce ridicule hommage à la souveraineté du peuple, à la République, à la représentation nationale et à la liberté.

Quelques jours après la clôture de la session, le Tribunat, auquel la constitution accordait une sorte de permanence, se réunit et décida, sur la proposition de Chénier, qu'il tiendrait séance deux fois par mois, pour recevoir les pétitions qui lui seraient adressées, et pour émettre les vœux et les idées qui lui paraîtraient utiles ; mais, pour que de telles conversations pussent présenter un certain intérêt, il aurait fallu que le Tribunat eût plus d'autorité et de vie. Les séances dont il s'agit devinrent donc bientôt une simple formalité dont le premier consul lui-même ne prit aucun souci.

On savait maintenant à quoi s'en tenir sur le Tribunat et sur le Corps législatif, ces tristes simulacres des Assemblées délibérantes. On pouvait attendre du premier quelques tracasseries mesquines, du second le rejet de quelques lois insignifiantes ou abandonnées par le gouvernement ; ils n'avaient, d'ailleurs, ni la puissance, ni la volonté de défendre, contre le premier consul, leurs propres droits, ou les droits des citoyens.

Mais il restait à savoir quel rôle jouerait le Sénat, dont les attributions étaient bien plus considérables, et qui, sous la direction de son président, Sieyès, pouvait certainement donner au premier consul d'assez sérieux embarras. Pendant le cours de l'année 1800, aucun événement, aucun accident même n'était survenu qui pût faire connaître ses dispositions; il en fut autrement au commencement de l'année 1801, et la France put, dans une circonstance grave, juger ce qu'était le Sénat conservateur et comment il entendait préserver la constitution de toute atteinte.

Le Corps législatif venait de se réunir au milieu de la joie universelle. Dans l'intervalle des sessions, Gênes, Marengo, Héliopolis, Hohenlinden, avaient porté au comble la grandeur de la France, et les négociations, reprises à Lunéville, promettaient une paix glorieuse. C'est à ce moment, le 3 nivôse, que la vie du premier consul fut mise en péril par la machine infernale. Le lendemain de cet abominable attentat, les soupçons se partageaient entre les jacobins et les royalistes. Mais le premier consul, qui voyait dans les jacobins, bien plus que dans les royalistes, des ennemis acharnés et redoutables, avait son parti pris, et voulait qu'on saisit cette occasion de les frapper en masse, et d'en purger, comme il le disait, le sol de la République. Le conseil d'État, où siégeaient des hommes qui, proscrits à une époque récente, détestaient les proscriptions, n'était point de cet avis, et se souciait peu de reprendre la tradition heureusement interrompue de 1793 et de 1797. En ce moment, d'ailleurs, il se trouvait saisi d'un projet de loi portant établissement de tribunaux spéciaux contre le brigandage, et, pour donner satisfaction au premier consul, il offrait d'introduire dans ce projet deux articles additionnels dont l'un attribuerait aux tribunaux spéciaux la connaissance des attentats contre la sûreté individuelle des membres du gouvernement, dont l'autre donnerait aux consuls le droit d'expulser de Paris et de déporter, en cas de rupture de ban, les individus dont la présence dans cette ville leur paraîtrait compromettre la sûreté de l'État. C'était encore de l'arbitraire, mais de l'arbitraire trop lent, trop régulier, trop limité, pour que le premier consul s'en contentât. Quand cette proposition lui fut faite, dans une séance présidée par lui, il s'emporta, et gourmanda avec véhémence ceux qui prétendaient restreindre ainsi l'action du gouvernement. « Il ne s'agissait pas, selon lui, de faire de la métaphysique ; les métaphysiciens étaient une sorte d'hommes à qui la France devait tous ses maux. Il s'agissait d'intimider quel-

ques milliers de scélérats, de loups enragés répandus sur le sol de la France, et qui tenaient les honnêtes gens en échec. Or, pour les intimider, il n'y avait qu'une chose à faire, en fusiller vingt, en déporter deux cents. Il demandait donc expressément que le gouvernement fût investi de pouvoirs extraordinaires pour chasser du territoire un certain nombre de brigands, et pour punir de mort ceux qui auraient plus particulièrement trempé dans le crime du 3 nivôse. » Et, comme on mettait sérieusement en doute la participation des jacobins à cet attentat, le premier consul finit par déclarer « que la mesure devait être prise *à l'occasion*, non *à cause* de l'événement. Si les scélérats dont il s'agissait n'étaient pas les auteurs de ce crime, ils en avaient commis et voulaient en commettre d'autres; cela suffisait pour qu'on les déportât[1]. »

Le premier consul, d'ailleurs, ne reculait pas devant la responsabilité des mesures nécessaires, et si l'on voulait former un tribunal extraordinaire, le placer à la tête de ce tribunal, et lui donner pour assesseurs les deux consuls et deux membres de la cour de cassation, il était prêt à juger, en cinq jours, les cent ou deux cents scélérats avec lesquels il n'y aurait jamais de repos pour le gouvernement et à signer personnellement leur condamnation.

Ainsi rien de plus clair : ce que voulait le premier consul, c'est ce qu'avaient voulu successivement contre leurs ennemis les terroristes de 1793, les thermidoriens de 1794, les directoriaux de 1797. Une telle prétention, un tel langage, en rappelant aux honnêtes gens du conseil d'État de sinistres souvenirs, révoltaient leurs consciences; mais leur faiblesse l'emporta sur leur honnêteté, et le conseil d'État se soumit. Restait à savoir quelle forme on donnerait à la mesure, afin de compromettre à la fois tous les grands corps de l'État. Le premier consul dé-

1. *Mémoires de Thibaudeau*. — *Mémoires de Rœderer*.

sirait que la liste de proscription fût sanctionnée par une loi; le conseil d'État fit plusieurs objections à ce projet, et préféra un simple arrêté consulaire. Sur ce point, le premier consul se rangea à l'avis du conseil d'État; mais, « *pour donner une garantie à la liberté, et de la tranquillité aux métaphysiciens*, » il lui parut utile d'associer à cette grande mesure le corps conservateur de la constitution. Il fut donc résolu que l'arrêté serait communiqué officiellement au Sénat, après qu'on se serait officieusement assuré de son approbation. Une preuve de la considération qui déjà environnait le Sénat, c'est que ni le premier consul, ni aucun membre du conseil d'État ne mit en doute son assentiment.

Les choses ainsi convenues, et les rôles distribués, le dénoûment ne se fit pas attendre, et bientôt, au moment même où l'on venait d'acquérir la certitude que les jacobins n'étaient pour rien dans la machine infernale, on vit paraître dans le *Moniteur* quatre pièces qui méritent, à tous égards, d'être remarquées et conservées.

La première de ces pièces est un rapport du ministre Fouché, qui signale à la haine publique les restes de la faction jacobine, « ces hommes affreux pour lesquels la justice et ses « formes ne sont pas instituées. » Il demande donc qu'ils soient frappés par un acte de haute police extraordinaire : « Tous, dit-il, n'ont pas été pris le poignard à la main, mais « tous sont universellement connus pour être capables de l'ai- « guiser et de le prendre... Il ne s'agit pas seulement de punir « le passé, mais de garantir l'ordre social. »

La seconde pièce est une délibération du conseil d'État, qui, consulté sur ces deux questions : la mesure proposée par le ministre est-elle nécessaire à la conservation de la constitution et de la liberté publique? cette mesure doit-elle être un acte de haute police du gouvernement, ou être convertie en loi? les résout l'une et l'autre conformément au désir du premier consul, par les plus étranges considérations. « Les hommes

« dont il s'agit, dit le conseil d'État, ne peuvent être considé-
« rés que comme une ligue de brigands qui est en guerre per-
« manente contre tout ordre public; » d'où il conclut « qu'une constitution et des lois faites pour le peuple le plus doux et le plus généreux de la terre ne peuvent offrir aucun moyen contre cette classe d'individus. » — Donc, « pour assurer la constitution et la liberté publique, le gouvernement doit déporter les individus que le ministre de la police lui indiquera, et qu'il reconnaîtra appartenir à cette classe d'hommes. » C'est, d'ailleurs, là « un acte de haute police qui n'est pas de nature à être l'objet d'une loi. » Mais, cet acte ayant pour objet le maintien de la constitution, le conseil pense « qu'il est, par cela même, de la compétence du corps chargé de veiller à tout ce qui intéresse la conservation du pacte social. » Et, pour mieux montrer jusqu'où vont son respect et le respect du gouvernement pour la loi fondamentale, le conseil d'État ajoute « que, dans un cas comme celui-ci, le référé du gouver-
« nement au Sénat conservateur, pour provoquer sur ses pro-
« pres actes l'examen et la discussion de ce corps tutélaire,
« devient, par la force de l'exemple, une sauvegarde capable de
« rassurer, par la suite, la nation, et de prémunir le gouver-
« nement lui-même contre tout acte dangereux à la liberté pu-
« blique. »

En conséquence, le conseil d'État est d'avis que l'arrêté proposé par le ministre de la police soit porté au Sénat par trois orateurs du conseil d'État, « pour devenir la matière d'un sénatus-consulte prononçant sur la question de savoir si cette mesure est conservatrice de la constitution. »

La troisième pièce est un sénatus-consulte qui, considérant « qu'il existe notoirement en France, et surtout à Paris, des individus qui, pendant le cours de la Révolution, se sont souillés des plus grands crimes, et qui aujourd'hui encore sont le foyer de tout complot, les agents de tout attentat, l'instrument vénal de tout ennemi étranger et intérieur, les

perturbateurs de tout gouvernement et le fléau de l'ordre social ;

« Que la présence de ces hommes est une cause continuelle d'agitations et d'alarmes;

« Que, la constitution n'ayant pas déterminé les mesures de sûreté nécessaires à prendre en un cas de cette nature, le désir et la volonté du peuple ne se peuvent exprimer que par l'autorité qu'il a spécialement chargée de conserver le pacte social ;

« Enfin, que, selon l'expression du conseil d'État, le référé du gouvernement au Sénat, en telle circonstance, est une sauvegarde pour la liberté;

« Déclare que l'acte du gouvernement, en date du 14 nivôse, est une mesure conservatrice de la constitution. »

La quatrième pièce est un arrêté des consuls qui, sans phrases, met en surveillance hors du territoire de la République, c'est-à-dire déporte cent trente individus nominativement désignés.

La liste de proscription, dit Lanjuinais dans ses Mémoires, contenait cent noms seulement, et ce ne fut pas sans une assez forte opposition que cette liste fut sanctionnée. « Or, « ajoute Lanjuinais, le lendemain, sans nouvelle proposi« tion, sans nouveaux débats, sans arrêté d'extension, il se « trouva sur la liste, non plus cent, mais cent trente proscrits. » Le Sénat n'en regarda pas moins son vote comme définitif.

Ce n'était malheureusement pas la première fois que de pareilles mesures avaient été prises, mais jamais avec cette hypocrisie. Quand, à de déplorables époques, le parti vainqueur proscrivait le parti vaincu, c'était au nom du salut public, en avouant franchement qu'il violait la constitution et les lois. Ce qu'on n'avait pas encore imaginé, c'était d'abord d'imputer aux hommes qu'on voulait perdre un crime dont on savait d'autres hommes coupables, puis de couvrir d'une procé-

dure constitutionnelle la violation flagrante de la constitution, et de présenter comme une sauvegarde pour la liberté ce qui en était la ruine. Sans doute, il y avait dans cette hypocrisie même un hommage tacite aux idées de justice et de modération que le régime nouveau se vantait d'avoir inaugurées, et, deux ans plus tôt ou deux ans plus tard, sous le Directoire ou sous l'Empire, tant de précautions n'eussent pas paru nécessaires. Il n'en est pas moins vrai que ce premier acte en présageait beaucoup d'autres, et que le corps créé pour veiller à la garde de la constitution venait de donner sa mesure. A dater de ce jour, il restait d'ailleurs bien entendu que la constitution était en quelque sorte incarnée dans le Sénat, et qu'à la seule condition d'avoir ce corps pour complice le gouvernement pouvait, constitutionnellement, se passer du Corps législatif et des tribunaux. Il était bien démontré aussi que, malgré l'honorable résistance de Lanjuinais, de Lambrechts et de quelques autres sénateurs, la complicité du Sénat ne faillirait pas au premier consul, aussi longtemps du moins que la fortune lui serait fidèle. Ainsi, en moins de quinze mois, tous les corps que la constitution avait créés pour balancer l'action du gouvernement, le Tribunat, le Corps législatif, le Sénat, avaient perdu toute indépendance comme toute autorité, et leurs membres n'étaient plus que des fonctionnaires salariés. Une seule pensée, une seule volonté gouvernait la France, et l'ombre même de la liberté s'était évanouie.

L'arrêté de déportation ainsi obtenu, ainsi motivé, fut exécuté avec la dernière rigueur, et des hommes peu dignes de pitié pour la plupart, mais innocents du crime qui les avait fait proscrire, allèrent mourir à la Guyane. Même après la condamnation et l'exécution des vrais coupables, le premier consul refusa de les rappeler. Le lendemain du 18 brumaire, en pleine dictature, les consuls provisoires avaient cru devoir frapper d'une mesure analogue le même parti, presque les mêmes hommes, et, peu de jours après, sur un rapport calme

et grave du ministre de la justice, Cambacérès, cette mesure avait été révoquée.

Mais Napoléon Bonaparte a eu soin de nous apprendre que, si la révolution du 18 brumaire eut cette supériorité sur les révolutions précédentes, ce n'est point à lui qu'on doit en savoir gré. « Étant consul provisoire, disait-il à Sainte-Hélène, « un des premiers actes de mon administration fut la déporta- « tion d'une cinquantaine d'anarchistes. L'opinion publique, à « laquelle ils étaient en horreur, tourna subitement pour eux « et me força de reculer. » Un an plus tard, l'opinion publique était moins exigeante, Bonaparte se sentait plus fort, et il ne recula pas. N'avait-il pas raison, à Sainte-Hélène, de revendiquer, pour sa vie entière, l'unité et la conséquence?

On peut juger maintenant jusqu'à quel point il est vrai de dire, comme on l'a beaucoup dit récemment, que le premier consul, à l'inverse de l'empereur, fit rentrer la France dan les voies de 1789, et lui rendit à la fois la liberté politique et la liberté civile. Le premier consul rétablit la liberté politique, non-seulement en privant la France du droit d'élire ses représentants, mais encore en avilissant, en annulant les corps qu'il avait créés lui-même, et en s'efforçant d'éteindre en eux le reste de vie qu'il avait bien voulu leur laisser. Il rétablit la liberté civile, non-seulement en instituant des tribunaux extraordinaires, mais encore en déportant sans jugement plus de cent citoyens, à l'occasion d'un crime dont il les savait innocents! Jamais, au temps même de sa toute-puissance, il ne poussa plus loin la haine des institutions libres et le mépris de la justice.

A quoi bon parler du reste de la session? Quand, peu de jours après l'arrêté du 14 nivôse, le Tribunat discuta la loi des tribunaux spéciaux, il se trouva bon nombre d'orateurs pour combattre cette loi et pour attaquer avec éloquence les juridictions exceptionelles; il ne s'en trouva pas un pour flétrir l'arrêté de proscription! il ne s'en trouva pas un non plus pour

faire remarquer que, sans attendre le vote de la loi, le premier consul avait créé des commissions militaires qui, dans les départements en état de trouble, faisaient déjà leur office! On peut croire du moins que, par ce triste abandon de ses droits et de ses devoirs, le Tribunat obtint grâce auprès du premier consul, et se fit pardonner quelques semblants d'une opposition sans portée. Loin de là; plus la contradiction se faisait modeste, plus elle l'irritait, et, dans les séances du conseil d'État, dans les réceptions officielles, dans les conversations particulières, dans le *Moniteur*, il ne manquait pas une occasion de faire éclater sa mauvaise humeur contre le Tribunat et de le traiter avec menace et dédain. « Il y a dans la constitution, di-« sait-il dès le mois d'août 1800, une dépense bien mauvaise, « c'est celle de quatre millions pour le Tribunat. Pourquoi un « corps de cent membres, inutile et ridicule quand tout va « bien, perturbateur quand quelque chose cloche, un véritable « tocsin? il faut réduire cela à trente membres, sans séances « publiques, si ce n'est devant le Corps législatif[1]. » Après la discussion sur les tribunaux spéciaux, sa colère augmenta : « Ils sont là, dit-il à cette occasion, douze à quinze métaphysi-« ciens bons à jeter à l'eau : c'est une vermine que j'ai sur mes « habits[2]. — Mais, ajoutait-il, je suis soldat, enfant de la « Révolution, enfant du peuple. Je ne souffrirai pas qu'on « m'insulte comme un roi[3]. » Et quand, à la suite du traité de Lunéville, les grands corps de l'État vinrent le féliciter, il ne daigna pas répondre un mot à l'orateur du Tribunat.

Pendant le cours de cette session, un incident assez curieux acheva de montrer sous quelle espèce de régime la France vivait depuis le 18 brumaire et à quoi se réduisaient, en l'an IX, les garanties constitutionnelles. On sait que le Tribunat avait le droit de dénoncer au Sénat les actes du gouvernement qui lui

[1] *Mémoires de Rœderer.*
[2] *Mémoires de Thibaudeau.*
[3] *Mémoires de Rœderer.*

semblaient contraires à la constitution. Or un arrêté du conseil d'État fut signalé au Tribunat comme constituant un empiétement illégal sur les attributions du Corps législatif; mais le Tribunat refusa de déférer cet arrêté au Sénat, par ce motif que le conseil d'État était un tribunal administratif légalement constitué, dont les arrêtés ne pouvaient être considérés comme actes du gouvernement. Au même moment, le jugement d'un tribunal d'appel étant déféré à la Cour de cassation pour avoir appliqué, comme ayant force de loi, un arrêté de même origine et de même nature, la Cour de cassation rejeta le pourvoi, par ce motif qu'un arrêté du conseil d'État était un acte de gouvernement, et que le Sénat seul pouvait l'annuler sur la dénonciation du Tribunat. Il résultait clairement de cette double fin de non-recevoir que les arrêtés du conseil d'État, quels qu'ils fussent, étaient inattaquables, et que le gouvernement pouvait, sous le nom d'arrêtés ou de règlements, faire toutes les lois qu'il lui plairait de faire, sans l'intervention du Tribunat ni du Corps législatif.

Pour que la constitution fût tout à fait en exercice, il restait à dresser par toute la France les listes de notabilité, et, en l'an IX, le mode de formation de ces listes n'était pas encore déterminé. Le problème, il faut le reconnaître, était difficile à résoudre. D'après la constitution, les citoyens appartenant au même arrondissement devaient choisir le dixième d'entre eux et former ainsi la liste de notabilité communale. Or, en moyenne, chaque arrondissement contenait à peu près douze mille citoyens aptes à voter; en moyenne, la liste de notabilité communale devait donc contenir douze cents noms. On se trouvait ainsi placé dans l'alternative ou de faire un seul scrutin et d'exiger que chaque citoyen portât douze cents noms sur son bulletin, ce qui était impossible, ou de fractionner l'élection par groupes de deux à trois cents électeurs et de faire arriver sur les listes les notabilités de village, au lieu des vraies notabilités. Voici, pour se tirer de cette double difficulté, ce que

l'on imagina : Les citoyens d'un arrondissement, divisés en sections de cent cinquante au plus, devaient voter séparément, et trois bulletins étaient remis à chaque citoyen. Sur le premier bulletin, il devait porter quinze noms appartenant à sa section; sur le second, quinze noms appartenant aux autres sections; sur le troisième, un nombre de noms égal au dixième de ses concitoyens absents pour le service de l'État. Ces bulletins ainsi remplis étaient dépouillés à part, et le résultat en était envoyé au chef-lieu d'arrondissement; là, le dépouillement général avait lieu, et les douze cents personnes qui avaient obtenu la majorité relative étaient proclamées les notables de l'arrondissement. Les listes de notabilité départementale et de notabilité nationale se formaient exactement selon le même mode.

On comprend tout ce qu'il y avait à reprendre dans un système si compliqué, et dont l'exécution présentait tant d'impossibilités ou de difficultés matérielles. On remarqua, par exemple, que les listes, une fois faites, devenaient nécessairement permanentes, puisque personne n'en devait être rayé que par le vote, désormais impossible, de la majorité absolue des citoyens ayant droit de voter. Néanmoins le projet présenté par le gouvernement fut adopté presque sans opposition, d'une part, parce qu'on ne proposait pas de système meilleur; d'autre part, parce que déjà personne n'attachait plus d'importance aux listes de notabilité. Ce qu'il y eut de plus remarquable dans le débat, ce fut le discours prononcé, au moment de la présentation du projet de loi, par le conseiller d'État Rœderer, ancien membre de l'extrême gauche dans l'Assemblée constituante, ancien procureur-syndic du département de Paris. Ce qu'il avait dit, dix-huit mois auparavant, dans le *Journal de Paris*, il le répéta avec plus d'assurance encore, et il affirma qu'avant la constitution de l'an VIII il n'avait point existé en France de système politique qu'on pût regarder comme véritablement représentatif; mais, « grâce aux listes de notabilité, la France

« allait enfin jouir des avantages de cet admirable gouverne-
« ment, le plus libre et le plus absolu qu'il y eût. »

Le gouvernement consulaire existait depuis moins de deux ans, et déjà des symptômes nombreux annonçaient qu'il touchait à une crise, peut-être à une transformation. Deux fois l'opposition l'avait emporté au Tribunat, et un projet sur la procédure criminelle avait été rejeté par le Corps législatif. Si le premier consul eût pris au sérieux la constitution qu'il avait faite, il ne se fût ni étonné ni irrité de ce léger échec ; mais l'apparence même d'une contradiction lui était insupportable, et, sauf au conseil d'État, où l'on discutait en famille, il n'admettait pas que sa volonté fût contrariée : « Il s'inquiétait fort
« peu, dit Thibaudeau, du nom qu'on lui donnait, pourvu qu'il
« fût le maître, et on pouvait sans le blesser, prononcer de-
« vant lui les mots de *République*, de *souveraineté du peuple*,
« de *liberté*, d'*égalité*; à condition qu'on se félicitât d'en avoir
« conservé la jouissance... Mais il s'était accoutumé à voir son
« autorité obéie, et les institutions populaires ne lui parais-
« saient que des obstacles, les corps représentatifs que des
« empêchements à la marche du gouvernement... Sénat, Corps
« législatif, Tribunat, tout cela n'était pour lui que des instru-
« ments qui devaient rendre fidèlement ses sons, des presses
« destinées à reproduire exactement les pensées qu'il leur
« transmettait, à leur donner le type légal et à les mettre en
« circulation. » On l'avait donc souvent entendu dire que, si on l'incommodait outre mesure, il gouvernerait par des arrêtés consulaires, et, parmi ceux qui l'entouraient, personne ne doutait qu'un jour ou l'autre il ne tentât, comme il en avait cent fois menacé, de faire taire les avocats et de renvoyer les métaphysiciens à l'école.

D'un autre côté, avec quelque soin qu'on eût choisi les membres des grands corps politiques, il se trouvait, non-seulement dans le Tribunat, mais dans le Corps législatif, et même dans le Sénat, quelques hommes qui voulaient jouer con-

venablement leur rôle, si humble qu'il fût, et qui ne trouvaient pas bon que le maître leur rappelât sans cesse qu'ils n'étaient rien et qu'ils ne pouvaient rien. Jusqu'au début de la session de l'an X, leur mécontentement ne s'était pourtant manifesté que par des votes peu significatifs; mais, à cette époque, un événement considérable, le Concordat, leur donna soudainement des auxiliaires inattendus. Parmi ceux-là mêmes qui avaient le plus ardemment concouru au 18 brumaire, il en était plusieurs chez qui les haines survivaient aux principes de la Révolution, et pour qui le Concordat était un acte bien plus contre-révolutionnaire que la suppression des assemblées électives. Par de bons et par de mauvais motifs, l'esprit d'opposition avait donc fait des progrès, et le premier consul voyait avec surprise, avec colère, s'organiser une résistance sérieuse à ses projets. Le premier signal de cette résistance fut donné par le Corps législatif, qui, le lendemain du Concordat, choisit pour président Dupuis, auteur de l'*Origine de tous les cultes;* le second, par le Tribunat, qui, dans l'examen du traité de paix avec la Russie, s'indigna de ce que les négociateurs eussent appliqué aux Français, aussi bien qu'aux Russes, un mot abominable, le mot de *sujets*. Enfin, ce qui était beaucoup plus grave, deux titres du Code civil, le titre préliminaire et le titre de la jouissance des droits civils, furent rejetés, après une vive discussion, d'abord par le Tribunat, ensuite par le Corps législatif.

On comprend l'effet que cette suite d'échecs produisit sur le premier consul, et combien en fut augmentée sa haine pour les Assemblées. Il sentait, d'ailleurs, que pour cette fois il avait raison contre l'opposition; mais ce qui porta son irritation au comble, ce fut un fait d'une tout autre nature, et qui touchait à son autorité personnelle plus qu'à sa politique. Trois places étaient vacantes au Sénat. Or, d'après la constitution, le premier consul, le Corps législatif, le Tribunat, devaient préenter chacun un candidat pour chaque place vacante. Le premier consul

présenta à la fois trois généraux. Pour la première place, le Tribunat présenta Desmeuniers, et le Corps législatif l'évêque constitutionnel Grégoire, qui, au Sénat, l'emporta sur le candidat du premier consul. Pour la seconde, le Tribunat et le Corps législatif s'entendirent pour présenter Daunou, qui, depuis la loi des tribunaux spéciaux, appartenait à l'opposition la plus prononcée. Ainsi il y avait danger que, deux fois de suite, un sénateur fût nommé contre l'avis du premier consul. En l'an X, c'était un scandale intolérable et qui valait un coup d'État.

Le premier consul y pensa sérieusement, et peu s'en fallut qu'un nouveau 18 brumaire ne vînt apprendre aux parleurs du Tribunat, aux muets du Corps législatif, aux oisifs du Sénat, qu'on ne rompt pas aisément la chaîne qu'on a forgée soi-même. Mais le premier consul avait auprès de sa personne des hommes sages, Cambacérès notamment, qui lui firent comprendre qu'il pouvait arriver au même but par des chemins différents. Ce but, quel était-il? Le premier consul ne prenait pas la peine de le cacher : il voulait détruire le Tribunat. Non certes qu'il redoutât son pouvoir, mais parce qu'en discutant publiquement les lois et les actes du gouvernement, le Tribunat entretenait l'esprit d'opposition, faisait penser aux anciennes Assemblées, et mettait en doute l'infaillibilité du gouvernement. « On ne peut pas marcher, dit-il au conseil d'État, le 2 et le 17 nivôse, avec une institution aussi désorganisatrice. Qu'est-ce que le gouvernement? Rien s'il n'a pas l'opinion; et comment veut-on que le gouvernement balance l'influence toujours ouverte à l'attaque? Là où il n'y a pas de patriciens, il ne doit pas y avoir de Tribunat. Encore les tribuns de Rome ont-ils fait plus de mal que de bien.... L'Assemblée constituante mit le roi au second rang, et eut raison : le roi était le représentant du régime féodal. Le gouvernement actuel est le représentant du peuple souverain, *et il ne peut pas y avoir d'opposition contre le souverain*. On prétend que le citoyen Boulay a trop maltraité le Tribunat, et qu'il a fait perdre

des voix. Le citoyen Boulay n'en a pas assez dit. Mieux vaut perdre des voix que d'en gagner en laissant l'insolence impunie. Il ne faut pourtant pas supprimer le Tribunat, il faut seulement l'empêcher d'insulter en public le gouvernement, et, pour cela, il suffit de le diviser en sections correspondantes aux sections du conseil d'État. Il faut décider, en outre, que la discussion aura lieu, secrètement, dans chacune de ces sections : on y bavardera tant qu'on voudra [1]. »

Et, comme on objectait que ce système détruisait la publicité des séances du Tribunat : « Je ne vois pas cela, répondit-il; et, d'ailleurs, une constitution doit être faite de manière à ne pas gêner l'action du gouvernement et à ne pas le forcer à la violer... Tribunat, qu'est-ce que cela signifie? C'est seulement une tribune, une tribune sage qu'il nous faut. Il n'est pas nécessaire d'avoir cent hommes pour discuter des lois faites par trente. Ils bavardent sans rien faire : au Corps législatif, les trois cents font sans parler; trois cents hommes qui ne parlent jamais prêtent au ridicule. Il eût suffi que le Corps législatif eût nommé, au commencement de chaque session, trente orateurs pour examiner et discuter les lois [2]. »

Le premier consul proposait, en outre, qu'il fût établi en principe, dans la constitution, que, lorsque le gouvernement déclarait qu'il ne voulait plus envoyer de lois au Corps législatif, cette déclaration équivalait à une dissolution, et que, dans ce cas, les deux Assemblées devaient être remplacées [3].

En définitive, voici ce que Cambacérès imagina, et ce que le conseil d'État accepta, non sans quelque répugnance. Constitutionnellement, le premier cinquième du Corps législatif et celui du Tribunat devaient être renouvelés en l'an X; mais la constitution ne fixait ni l'époque ni le mode de ce renouvellement. Il fut résolu, d'une part, qu'il aurait lieu avant la fin

[1] *Mémoires de Thibaudeau. — Mémoires de Rœderer.*
[2] *Mémoires de Thibaudeau.*
[3] *Mémoires de Rœderer.*

de la session; d'autre part, que, au lieu de procéder, selon l'usage, à un tirage au sort pour déterminer les séries sortantes, on les déterminerait dans le Sénat, par la voie du scrutin. En éliminant ainsi, avec discernement, vingt membres du Tribunat, et soixante membres du Corps législatif, on se croyait sûr d'anéantir, dans ces deux corps, toute velléité d'opposition, et de les ramener au juste sentiment de leur position.

Le plan s'exécuta de point en point. Le premier consul commença, selon son expression, par mettre le Tribunat et le Corps législatif à la diète, en retirant avec éclat les projets de loi dont ils étaient saisis, et ce premier acte produisit assez d'effet pour que, séance tenante, le Corps législatif s'empressât de proposer, et le Sénat de nommer le candidat qui plaisait au premier consul. Puis, au bout de quelques jours, quand on vit le Tribunat et le Corps législatif assez embarrassés de leur oisiveté, les consuls adressèrent un message au Sénat pour l'inviter à procéder au renouvellement des deux Assemblées selon le mode qui lui paraîtrait convenable. Tout étant arrangé d'avance avec la majorité, le débat ne fut pas long, et, dans les séances des 27 et 28 nivôse (17 et 18 janvier 1802), le Sénat décida que le renouvellement aurait lieu immédiatement, et que la désignation des membres restants se ferait par la voie du scrutin. Les jours suivants, le travail d'épuration se fit, et tous ceux que le premier consul avait désignés furent exclus et remplacés par des hommes plus complaisants. Enfin, pour que la chose fût complète, il fut établi qu'en l'an XI, en l'an XII et en l'an XIII, le même procédé s'appliquerait au renouvellement des autres cinquièmes. De cette façon, après s'être débarrassé des membres enclins à l'opposition, on avertissait les membres non exclus que, s'ils tombaient dans la même faute, le même châtiment les attendait. On avait donc l'avantage d'assurer l'avenir aussi bien que le présent.

Voilà où en était, au bout de deux ans, la constitution mé-

dictée par Sieyès, corrigée par Bonaparte, et dont les savantes combinaisons devaient préserver l'État de toute secousse. En plaçant l'initiative dans le conseil d'État, la discussion dans le Tribunat, le vote dans le Corps législatif, et en choisissant, sans l'intervention du pays, des hommes adaptés aux attributions qu'on leur conférait, on avait cru faire une œuvre, sinon favorable à la liberté, du moins solide, durable, à l'abri de tout choc. Elle tombait, deux ans après, sous un coup d'État déguisé, et l'asservissement de tous les pouvoirs à un seul se trouvait définitivement consommé.

On a dit, non pour justifier, mais pour expliquer le coup d'État de l'an X, que l'opposition du Tribunat avait été inconséquente, tracassière, malhabile. Il est vrai que plus d'une fois elle irrita le premier consul sans servir la cause de la liberté, et qu'elle suscita des débats aussi vains que bruyants. Mais était-ce la faute du Tribunat si, dans l'organisation des pouvoirs, en voulant séparer la discussion et le vote, la critique et l'action, on lui avait laissé seulement la discussion et la critique? Était-ce sa faute si, en abattant toutes les autres tribunes, on avait donné à la sienne une sorte de monopole? Était-ce sa faute si on en avait fait ainsi un club légal, sans autorité et sans responsabilité, importun s'il parlait, ridicule s'il ne parlait pas? Certes, un grand intérêt ne s'attache pas aux Chazal, aux Chénier, aux Bailleul, complices du 18 fructidor et du 18 brumaire; mais, au milieu de la servitude et du silence universels, l'opposition du Tribunat se tenait seule debout, et seule faisait entendre sa voix. Dans cette opposition, d'ailleurs, il y avait des hommes, comme Daunou, qui, malgré quelques jours de faiblesse, n'avaient point renié les principes, les convictions de toute leur vie. Malgré ses fautes, l'opposition du Tribunat aura toujours l'honneur d'avoir été la dernière à combattre le despotisme, non comme d'autres, au moment de son déclin et de sa chute, mais à l'époque de son progrès et de sa toute-puissance.

Après cet événement, le Tribunat reconstitué exista encore, mais de nom seulement, et le premier consul n'eut plus à s'en inquiéter. Dès ses premières séances, avec un empressement dont, certainement, on lui sut gré aux Tuileries, il s'occupa, à huis clos, d'établir un ordre de travail préparatoire qui pût satisfaire le premier consul : il se divisa donc en trois sections qui durent examiner, en conférence particulière, les projets de loi présentés par le gouvernement et les pétitions des citoyens. Le gouvernement, de son côté, prit un arrêté en vertu duquel les projets de loi étaient communiqués aux sections et discutés contradictoirement, toujours en séance particulière, par les tribuns et les conseillers d'État délégués, sous la présidence des consuls. Le Tribunat devint ainsi une annexe du conseil d'État, et on n'arriva devant le public qu'après s'être mis d'accord sur tous les points. « Dès lors, dit Thi-« baudeau, s'évanouit l'ombre du gouvernement représentatif « que la constitution avait conservée, dans le Tribunat, et la « dernière trace du caractère essentiel de ce gouvernement, « la discussion libre et publique des lois. »

La session ordinaire ayant été stérile, une session extraordinaire eut lieu, après l'épuration des deux fractions du Corps législatif, et, pour cette fois, l'harmonie la plus touchante régna entre les pouvoirs, une harmonie que ne vint troubler aucun son discordant. Il va sans dire que toutes les lois présentées par le gouvernement passèrent sans opposition. Plusieurs de ces lois, les lois du Concordat notamment, et la loi de l'instruction publique, étaient bonnes ; mais, les eût-on jugées détestables, elles auraient obtenu à peu près la même majorité. Un projet de loi, le projet sur la Légion d'honneur, rencontra pourtant d'assez fortes résistances, parce qu'il blessait le seul sentiment qui, en France, survive à toutes les révolutions, et persiste sous tous les gouvernements, le sentiment de l'égalité. Néanmoins le premier consul y tenait, et il fut adopté. Ce ne fut pas non plus sans quelque peine que le pre-

mier consul fit admettre, par le conseil d'État, une amnistie en faveur des émigrés. La mesure était excellente en soi, mais directement contraire à la constitution, et ceux des conseillers d'État à qui l'amnistie déplaisait abritaient leur répugnance sous un scrupule constitutionnel. Mais deux précédents fameux avaient établi que la constitution n'était point violée quand elle l'était par l'entremise du corps chargé spécialement de la faire respecter, et la maxime dont on s'était servi pour proscrire, on pouvait bien s'en servir pour amnistier. Au lieu de décréter l'amnistie sous forme d'arrêté ou de loi, on en fit donc un sénatus-consulte que le Sénat vota sans difficulté.

Des trois corps que la constitution avait créés pour servir de contre-poids ou de frein à la puissance consulaire, il n'en était plus un seul qui conservât une parcelle d'indépendance, une étincelle de vie, et le premier consul en disposait à son gré ; mais cela ne lui suffisait pas, et il voulait que son pouvoir gagnât en durée aussi bien qu'en étendue.

Dès le mois de novembre 1800, son frère Lucien avait fait écrire par Fontanes une brochure intitulée : *Parallèle entre César, Cromwell, Monk et Bonaparte*, dans laquelle, pour empêcher la France de retomber sous la domination des Assemblées ou sous le joug des Bourbons, il était assez clairement proposé de fonder une quatrième dynastie. Mais, bien que cette brochure, si l'on en croit Lucien Bonaparte, eût été vue par le premier consul et corrigée de sa main, l'effet en avait été si mauvais, qu'il avait jugé à propos de la désavouer, de la faire saisir par le ministre de la police, et même d'ôter le ministère de l'intérieur à Lucien et de l'éloigner de Paris[1]. Mais, en 1802, la situation paraissait changée. La paix d'Amiens, qui venait d'être conclue, enchantait la France et ajoutait à la popularité du premier consul ; le moment lui semblait donc venu de convertir en pouvoir au moins

[1] *Mémoires de Rœderer.*

viager le pouvoir temporaire dont il était investi. Tout étant préparé pour que l'initiative de cette transformation fût prise par le corps spécialement chargé d'exprimer le vœu populaire, par le Tribunat, les commissaires du gouvernement vinrent, le 16 floréal an X (6 mai 1802), apporter au Corps législatif le traité de paix signé et ratifié. Au Corps législatif, tout se borna à une allocution du président Lobjoy qui, après avoir placé le premier consul fort au-dessus d'Alexandre et de Solon, sut flatter son penchant par un morceau contre les métaphysiciens : « Jamais, dit ce président dont le nom mériterait « d'être plus connu, jamais les vaines théories n'ont servi qu'à « tromper le désir du bien. D'ailleurs, notre corps politique « n'est pas un monde idéal nouvellement sorti des profondeurs « de la métaphysique : c'est un colosse énorme qui gravite « fortement sur le globe et qui demande un régime aussi po« sitif que sa puissance. »

Au Tribunat, les paroles furent moins savantes, moins poétiques, mais plus substantielles. Le président Chabot (de l'Allier), ami de Cambacérès, quitta le fauteuil, et vint proposer d'émettre le vœu « qu'il fût donné au général Bonaparte, premier consul, un gage éclatant de la reconnaissance nationale. » A l'unanimité, le vœu fut émis, et communication en fut aussitôt faite au Sénat et au Corps législatif.

Tout le monde a lu, dans l'*Histoire du Consulat et de l'Empire* par M. Thiers, le récit si curieux, si instructif, si tristement comique des incidents qui suivirent, et des petites manœuvres au moyen desquelles fut obtenu un grand résultat. Le premier consul, résolu à devenir consul à vie, mais convaincu qu'il le deviendra par l'offre spontanée de la France, et ne voulant pas avoir l'air d'y prétendre; le Sénat, dupe de la fausse modestie du premier consul, et croyant dépasser ses désirs en lui offrant une prolongation de dix ans; le premier consul, furieux de ce vote, et prêt à répondre à l'offre du Sénat par un refus éclatant; le sage Cambacérès intervenant et lui promettant, comme dans

l'affaire du Tribunat, de le conduire au même but par un autre chemin ; le premier consul docile aux conseils de Cambacérès, et déclarant humblement au Sénat qu'il est prêt à faire au peuple le rude sacrifice qu'on lui demande, mais que, le peuple l'ayant investi du pouvoir, c'est du peuple seul qu'il peut en recevoir la confirmation; puis le conseil d'État se réunissant, sous la présidence de Cambacérès, prenant communication de toutes les pièces, et, par un arrêté secrètement rédigé dans le cabinet du premier consul, décidant que le peuple sera consulté, non pas sur la résolution du Sénat, mais sur la question toute nouvelle de savoir si Napoléon Bonaparte doit être nommé consul à vie ; le Tribunat et le Corps législatif adhérant aussitôt à l'arrêté du conseil d'Etat, et remerciant solennellement le premier consul de cette grande marque de respect et de déférence pour la volonté nationale ; le Sénat, enfin, un peu honteux de s'être trompé, mais heureux de réparer son erreur, en proclamant que le conseil d'État et le Corps législatif ont parfaitement interprété sa pensée : ce sont là les scènes principales de cette excellente comédie politique, de cette comédie dont le seul défaut est que tous les personnages se ressemblent et que le dénoûment en est connu d'avance. Il faut, d'ailleurs, reconnaître que, dans l'état des esprits, il était inutile de se donner tant de peine, et que, si par un singulier raffinement d'amour-propre le premier consul n'eût pas tenu à ce qu'on lui forçât la main, le pays tout entier se fût empressé de le satisfaire.

Sur trois millions cinq cent soixante-dix-sept mille deux cent cinquante-neuf votants, trois millions cinq cent soixante-huit mille huit cent quatre-vingt-cinq votèrent pour le consulat à vie. En conséquence, le Sénat rendit un sénatus-consulte en trois articles. Par le premier, il était dit que le peuple français nommait et que le Sénat proclamait Napoléon Bonaparte consul à vie ; le second portait qu'une statue de la Paix, tenant dans une main le laurier de la victoire, et dans l'autre

le décret du Sénat, attesterait à la postérité la reconnaissance de la nation; le troisième, enfin, annonçait que le Sénat, en corps, irait porter au premier consul l'expression de la confiance, de l'amour et de l'admiration du peuple français. On voit que le Sénat ne négligeait rien pour qu'il ne lui fût pas gardé rancune.

La constitution était donc modifiée en un point fort important. On s'attendait généralement que ce ne serait pas le seul, et le premier consul était bien résolu à ne pas tromper l'attente générale. Excepté Sieyès et quelques-uns de ses amis, personne, en effet, ne croyait plus à la solidité, à l'utilité de la machine constitutionnelle construite en l'an VIII, et chacun, selon ses opinions, selon ses tendances, rêvait une constitution nouvelle. La famille Bonaparte, Talleyrand, Rœderer, d'autres encore, désiraient une grande royauté révolutionnaire, appuyée sur de hauts dignitaires. Quelques républicains sincères, au Sénat et dans le conseil d'État, Thibaudeau, Lanjuinais, Lambrechts, eussent voulu que la dictature du 18 brumaire fît place à des institutions libérales et représentatives. A cet avis se rangeaient naturellement des membres de l'ancien parti constitutionnel de toute nuance; la Fayette surtout qui, rentré en France après le 18 brumaire, adressa une lettre au premier consul pour lui dire qu'il suspendait son vote en faveur du consulat à vie, jusqu'à ce que la liberté lui parût garantie. Mounier, Malouet, parlaient ou écrivaient dans le même sens, et un des proscrits du 18 fructidor, Camille Jordan, dans une brochure intitulée *Vrai sens du vote national*, lança, de Lyon, un plaidoyer vigoureux et éloquent pour la liberté contre le despotisme, pour le gouvernement représentatif contre le pouvoir absolu. Si cette brochure s'était bornée à des généralités sur la forme du gouvernement, peut-être ne s'en fût-on point inquiété; mais elle signalait des abus de pouvoir dont elle demandait la fin; elle attaquait « les transfuges de la « démocratie, exagérant aujourd'hui toutes les maximes de

« l'ordre, comme ils exagéraient hier tous les principes d'indé-
« pendance, et prétendant compenser leurs fureurs passées par
« leur abjection présente; — les courtisans d'une espèce plus
« vile que tous ceux d'un régime aboli, n'aspirant au pouvoir
« que par les routes tortueuses de l'intrigue; — les orgueilleux
« s'imaginant qu'ils étaient des hommes d'État, parce qu'ils
« étaient des hommes sans principes, parlant avec une pitié
« dédaigneuse des abstractions philosophiques, et croyant que
« le secret de gouverner un peuple n'est que celui de le mé-
« priser; — les sybarites, étrangers à tous les grands intérêts
« de la vie, ne jugeant des gouvernements que par rapport à
« leurs plaisirs d'un jour, de l'opinion publique que par leurs
« sociétés frivoles, de l'humanité entière que par leur propre
« dégradation; — certains nobles et certains prêtres cherchant
« dans tout pouvoir nouveau l'image de celui qu'ils regret-
« taient, croyant devoir payer au gouvernement sa protection
« en exagérant ses droits, et poussant le peuple sur la pente
« fatale de la servilité. » Camille Jordan établissait enfin qu'en
échange d'un pouvoir plus long le premier consul devait à la
France les garanties dont la liberté politique et la liberté ci-
vile avaient été dépouillées. Or, bien que le premier consul eût
invité les citoyens à manifester leurs vœux, dans toute leur
franchise et toute leur indépendance, un tel excès d'audace ne
pouvait être toléré, et l'écrit de Camille Jordan fut supprimé
par la police.

Si le premier consul voulait modifier la constitution de
l'an VIII, ce n'était point dans ce sens, et cette petite recru-
descence de l'esprit libéral l'étonna et l'irrita fort. « Voilà
« bien, dit-il, les rêves de 1789 et de 1791 ! Croirait-on que
« la Fayette et Latour-Maubourg m'ont écrit qu'ils diraient
« oui, à condition que la liberté de la presse serait rétablie ?
« Jugez de ce qu'on peut espérer de ces hommes qui sont tou-
« jours à cheval sur leur métaphysique de 1789 ! La liberté de
« la presse ! je n'aurais qu'à la rétablir ; j'aurais tout de suite

« trente journaux royalistes et quelques journaux jacobins[1]. »

La constitution devait donc être réformée, non pour rétablir les libertés publiques, mais pour centraliser le pouvoir et pour donner au gouvernement plus de force et d'unité. Voici quelles étaient, à cet égard, les principales idées du premier consul et sur quels points la réforme devait porter :

Selon lui, dans la constitution de l'an VIII, tous les pouvoirs étaient en l'air, sans liens entre eux et sans rapport avec le peuple. Et d'abord le système des notabilités, ce système fruit des longues méditations de Sieyès, objet de l'admiration enthousiaste de Rœderer, lui avait toujours déplu. Ce système était fâcheux pour le gouvernement, dont il gênait les choix; plus fâcheux pour les citoyens, qu'il mettait inutilement en mouvement. « Ce qui flatte le plus le peuple, disait-il à ce sujet, c'est l'usage sensible et réel qu'il fait de sa souveraineté. Comment veut-on qu'il se croie souverain, quand, non-seulement ses députés, mais les membres des conseils de département, des conseils d'arrondissement, des conseils municipaux, sont choisis, sans sa participation, sur des listes de cinq mille, de cinquante mille, et de cinq cent mille notables? Pour que le peuple se rattache aux institutions, il faut lui donner plus de part aux élections; et cela peut se faire sans danger, au moyen de corps intermédiaires établis sur la base de l'égalité, et rattachant à la fois les grandes autorités au peuple et le peuple aux grandes autorités. »

Relativement au Corps législatif et au Tribunat, le premier consul pensait qu'il y avait beaucoup de critiques à faire, et que, tôt ou tard, il faudrait les réunir; « car, disait-il, ces sourds-muets sont ridicules. » Mais le moment n'en était pas venu, et on pouvait provisoirement les laisser tels qu'ils étaient, en réduisant de cent à cinquante le nombre des tribuns. Ce qu'on ne pouvait tolérer, c'était qu'ils eussent le

[1] *Mémoires de Thibaudeau.*

droit d'examiner et de voter les traités. Un tel droit constituait un empiétement véritable sur les attributions du gouvernement, et il fallait y mettre un terme.

Mais, de toutes les parties de l'édifice constitutionnel de l'an VIII, la plus vicieuse, selon le premier consul, c'était le Sénat. « Le Sénat, disait-il, a été manqué : il n'a pas assez « d'occupation; on n'aime pas, en France, à voir des gens bien « payés pour ne rien faire, si ce n'est quelques mauvais « choix. » A ses yeux, le Sénat avait un double inconvénient, celui d'être oisif et celui d'être puissant. Son oisiveté n'avait pas besoin d'être démontrée; quant à sa puissance, avec le droit d'annuler, comme contraires à la constitution, non-seulement les lois, mais les actes du pouvoir exécutif; avec le droit de nommer le Corps législatif, le Tribunat, et ses propres membres, il était clair qu'il pouvait se rendre maître du gouvernement. Il ne l'avait pas encore fait; mais, un jour d'ennui ou de mécontentement, il pouvait le faire! Ne l'avait-on pas déjà vu, à l'instigation de Sieyès, ennuyé et mécontent, préférer l'évêque Grégoire au candidat du premier consul; et, pour l'empêcher de nommer Daunou, n'avait-il pas fallu que le premier consul déclarât qu'il regarderait cette nomination comme une injure personnelle? Dans l'affaire toute récente du consulat à vie, le Sénat ne s'était pas montré non plus bien dévoué ni bien empressé. Il convenait donc de remédier à la fois à son oisiveté et à sa puissance; à son oisiveté, en lui donnant des attributions substantielles; à sa puissance, en le mettant tout à fait sous la main du gouvernement.

De ces observations, plus longuement reproduites par Thibaudeau, résulta un projet que le premier consul présenta au conseil d'État, le jour même où il venait d'être proclamé consul à vie, et dont les dispositions importantes étaient celles-ci :

Les listes de notabilité étaient supprimées. Pour les remplacer, les assemblées primaires de canton nommaient : 1° des

colléges électoraux d'arrondissement, à raison d'un électeur par cinq cents habitants, mais ne pouvant ni dépasser le nombre de deux cents, ni rester au-dessous de cent vingt; 2° des colléges de département, à raison d'un électeur par mille habitants, mais ne pouvant ni dépasser le nombre de trois cents, ni rester au-dessous de deux cents, et nécessairement pris parmi les six cents plus imposés du département. — Les membres de ces colléges étaient nommés à vie, et le premier consul pouvait ajouter dix notables aux conseils d'arrondissement, et vingt aux conseils de département; il avait, en outre, le droit de les dissoudre.

C'étaient là les corps intermédiaires qui, dans l'opinion du premier consul, devaient établir une sage classification entre les citoyens, et de salutaires rapports entre le gouvernement et le peuple. Voici maintenant quelles étaient leurs fonctions:

Les colléges d'arrondissement présentaient : 1° deux candidats pour chaque place vacante dans les conseils d'arrondissement; 2° deux candidats pour la formation de la liste générale sur laquelle devaient être choisis les membres du Tribunat; 3° deux candidats pour la formation de la liste générale sur laquelle devaient être choisis les membres du Corps législatif.

Les colléges de département présentaient : 1° deux candidats pour chaque place vacante dans le conseil de département; 2° deux candidats pour la formation de la liste générale sur laquelle devaient être choisis les sénateurs; 3° deux candidats pour la formation de la liste sur laquelle devaient être choisis les membres du Corps législatif.

Sur les deux candidats, ainsi présentés, soit par les colléges d'arrondissement, soit par les colléges de département, un au moins devait être choisi en dehors du collége qui le désignait.

Les assemblées primaires nommaient, en outre : 1° deux candidats pour les places de juge de paix, qui cessaient ainsi d'être purement électives; 2° deux candidats, pris sur les cent plus imposés du canton, pour les places de conseiller munici-

pal dans les villes de cinq mille âmes. Les maires et adjoints étaient choisis par le premier consul dans les colléges municipaux.

Le premier consul nommait les présidents des assemblées de canton aussi bien que des colléges d'arrondissement et de département.

Le Corps législatif restait composé de trois cents membres; mais le Tribunat était réduit à cinquante. L'époque et la durée des sessions cessaient d'être légalement fixées, et le premier consul pouvait convoquer, ajourner, proroger, à son gré, les deux Assemblées. Le Tribunat et le Corps législatif ne présentaient plus de candidats pour le Sénat; enfin, les traités de paix ou d'alliance ne leur étaient plus soumis. Le premier consul devait seulement, avant de ratifier ces traités, prendre l'avis de son conseil privé, et en donner connaissance au Sénat, avant de les promulguer.

Les sénateurs continuaient à être nommés par le Sénat lui-même, mais sur une liste de trois candidats, présentés par le premier consul, et pris dans la liste générale que les colléges de département étaient appelés à former. Quatorze sénateurs devaient être nommés immédiatement selon ce mode, pour compléter le nombre de quatre-vingts. De plus, le premier consul avait le droit d'en nommer quarante, sans présentation préalable des colléges électoraux, de manière à porter à cent vingt le nombre total des sénateurs. Enfin le Sénat était présidé par les consuls. L'incompatibilité établie, par la constitution de l'an VIII, entre les fonctions de sénateur et les autres fonctions publiques, cessait d'exister; ils pouvaient devenir consuls, ministres, membres de la Légion d'honneur, inspecteurs de l'instruction publique, et employés dans les missions extraordinaires et temporaires.

L'organisation du Sénat ainsi modifiée, rien n'empêchait plus le premier consul de lui confier des attributions considérables. Il lui laissait donc le droit de nommer : 1° les mem-

bres du Corps législatif et du Tribunat, à condition de les prendre dans les listes formées par les colléges électoraux; 2° les membres du tribunal de cassation, sur la présentation de trois candidats par le premier consul. Il lui laissait aussi le droit d'annuler les actes contraires à la constitution; mais il le chargeait, en outre :

1° De régler, par des sénatus-consultes organiques, tout ce qui n'avait pas été prévu par la constitution, et ce qui était nécessaire à sa marche;

2° D'expliquer les articles de la constitution qui donnaient lieu à des interprétations différentes;

3° De suspendre le jury pour cinq ans, dans les départements où cette mesure paraîtrait nécessaire; et, si les circonstances l'exigeaient, de mettre un ou plusieurs départements en dehors de la constitution;

4° De déterminer le temps dans lequel les individus arrêtés comme conspirateurs, en vertu de mandats d'arrêt décernés par le gouvernement, devaient être traduits devant les tribunaux;

5° D'annuler les jugements des tribunaux quand ils étaient attentatoires à la sûreté de l'État;

6° De dissoudre le Corps législatif et le Tribunat;

7° De nommer le second et le troisième consul, sur la présentation du premier.

Les sénatus-consultes organiques et les sénatus-consultes pris en conséquence de ces articles devaient être délibérés par le Sénat, sur la proposition du gouvernement, après examen et discussion préalables dans un conseil privé, composé des consuls, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'État et de deux grands officiers de la Légion d'honneur, désignés spécialement par le premier consul.

D'après cette seconde édition de la constitution consulaire, le pays perdait la nomination directe des juges de paix et la plupart des garanties nominales que la liberté individuelle avait

obtenues ou conservées en l'an VIII; il gagnait une apparence de participation au choix de ceux que, par habitude, on appelait encore ses représentants.

Le Tribunat perdait la moitié de ses membres et la presque totalité de ses attributions; on ne pouvait plus voir en lui qu'une doublure inutile du conseil d'État

Le Corps législatif ne gagnait rien; il perdait le vote des traités de paix, le droit de présenter des candidats pour le Sénat, et sa convocation de plein droit.

Le conseil d'État perdait l'examen des grandes questions politiques qui, désormais, passait au conseil privé et au Sénat.

Le Sénat perdait absolument son indépendance; il gagnait, en revanche, de grandes attributions, des attributions qui, selon l'expression de Thibaudeau, le faisaient, sous l'autorité du premier consul, *pouvoir constituant et grand inquisiteur*.

Quant au premier consul, il gagnait tout ce que perdaient les autres pouvoirs : la nomination des sénateurs, soit directement, soit indirectement, et, par l'intermédiaire des sénateurs, la nomination des membres du Tribunat et du Corps législatif; le droit de conclure et de ratifier les traités de paix et d'alliance, sans autre contrôle que celui d'un conseil privé de son choix; le droit de grâce; la présidence du Sénat; l'initiative obligatoire en matière de sénatus-consultes; enfin, au moyen des sénatus-consultes de toute espèce, un pouvoir absolu, désormais reconnu et légalisé, sur la liberté, sur la fortune, sur la vie même des citoyens, sans qu'il restât au pouvoir législatif ni au pouvoir judiciaire le moyen d'y opposer la moindre résistance. On ne pouvait certes plus dire, comme il le disait, un mois auparavant, en critiquant la constitution de l'an VIII, « que les pouvoirs étaient en l'air et ne reposaient sur rien. » Les pouvoirs désormais reposaient tous sur un homme, et, pour qu'il ne manquât rien à cet homme, il était autorisé à présenter, soit de son vivant, soit par testament, le citoyen qu'il jugeait le plus digne de lui succéder après sa mort.

Le croirait-on? En présence d'un tel projet, il se trouva, dans le conseil d'État, d'anciens membres des Assemblées révolutionnaires pour déclarer que le premier consul était bien hardi, qu'il donnait beaucoup à la liberté, et que la concession faite au peuple, par la création des colléges électoraux, était une concession dangereuse! Pour les rassurer, le premier consul fut obligé de leur démontrer que ces colléges, nommés à vie et toujours sujets à dissolution, n'offraient aucune espèce de danger: « Quand j'établis une constitution, dit-il, je ne puis pas être certain qu'elle réussisse; il faut attendre l'épreuve des colléges électoraux; s'ils sont bien composés, et animés d'un bon esprit, on les maintiendra; dans le cas contraire, on y pourvoira par autre chose... *C'est moi qui suis le pouvoir constituant*[1]. »

Quant à ceux qui, moins oublieux de leurs précédents, reprochaient, au contraire, à la nouvelle constitution de détruire les derniers vestiges du gouvernement représentatif, il avait, pour leur fermer la bouche, un argument sans réplique; c'est que les défenseurs des libertés publiques étaient les ennemis de la Révolution, et qu'ils feraient maison nette si on leur accordait la liberté de la presse et celle de la tribune. « Que sont devenus, disait-il, Barras, Rewbell, Laréveillère, « depuis qu'ils ne sont plus en place? personne ne pense plus à « eux. Qu'on établisse un gouvernement à l'anglaise, et il en « sera de même de tous les autres[2]. »

Au projet du premier consul, un amendement fut pourtant proposé par ceux qui voulaient qu'il fît en une seule fois ce qu'il aima mieux faire en deux, et qu'il plaçât tout de suite l'hérédité au sommet de l'édifice. A la grande surprise des hommes qui connaissaient le fond de sa pensée, le premier consul s'y opposa, et saisit cette occasion d'attaquer l'hérédité, non comme mauvaise en soi, mais comme impossible en France. « Comment, dit-il, concilier l'hérédité de la première

[1] *Mémoires de Thibaudeau.*
[2] *Idem.*

« magistrature avec le principe de la souveraineté du peuple ? « comment persuader que cette magistrature est une pro- « priété ? Lorsque la couronne était héréditaire, il y avait « grand nombre de magistratures qui l'étaient aussi. Cette « fiction était une loi générale ; il n'en reste plus rien[1]. »

Deux ans plus tard, le premier consul devait se charger de démontrer à la France que, pour constituer une magistrature héréditaire, il n'est nul besoin de la considérer comme une propriété, et que l'intérêt bien entendu du peuple suffit pour que cette forme de gouvernement soit préférée à toute autre. Mais, en 1802, beaucoup de ceux qui voulaient rendre le pouvoir héréditaire voulaient, en même temps, l'entourer d'institutions libres et restituer aux citoyens les droits qu'on leur avait enlevés. « Il faut stipuler notre charte, » écrivait Camille Jordan; et d'autres tenaient le même langage. Or le premier consul ne pensait pas que l'hérédité dût être achetée à si haut prix. A un titre éclatant et qui pourrait venir plus tard, il préférait, quant à présent, un pouvoir non disputé, non contrôlé, non soumis à la discussion publique. Ce pouvoir, la constitution nouvelle le lui donnait pleinement, et le reste lui paraissait secondaire.

Aussitôt après l'adoption du projet de constitution par le conseil d'État, ce projet fut communiqué au Sénat qui, séance tenante, nomma une commission, entendit le rapport de cette commission, et transforma le projet en sénatus-consulte organique, à la presque unanimité. Le rapport, bien qu'improvisé en apparence, était long, développé, et prouvait, dans un langage particulier, que le Sénat, conservateur des droits de la nation, devait être satisfait et reconnaissant. « Le système sou- « mis à votre délibération, disait le rapporteur Cornudet, est « le même corps que l'ancienne constitution, mais rendu plus « robuste. Le principe démocratique, élément absolu de tout

[1] *Mémoires de Thibaudeau.*

« gouvernement libre qui fait partie du peuple comme de sa « source, la nomination aux divers offices réunis dans le *moi* « *commun*, est gardé, mais il est plus heureusement combiné. « Les corps nationaux, que la constitution crée, conservent « leur orbite, mais les fonctions en sont plus cohérentes, « mieux définies, et le ministère de la nation pour la garde de « ses inaliénables droits est réalisé. »

Après ce préambule, les divers articles de la constitution étaient examinés successivement dans le même esprit et avec la même profondeur. Puis le rapporteur venait à la question délicate, à la question de savoir si le nouveau projet de constitution devait être soumis à la sanction populaire, et il la tranchait, sans hésiter, par la négative.

« Il faut, disait-il, fermer sans retour la place publique aux « Gracques. Le vœu des citoyens sur les lois politiques aux« quelles ils obéissent s'exprime par la prospérité générale. « La garantie des droits de la société place absolument la pra« tique du dogme de la souveraineté du peuple dans le Sénat « qui est le lien de la nation : voilà la seule doctrine sociale « pour nous. Et l'établissement des colléges électoraux, et « leurs oppositions, ô puritains ! seront la véritable accepta« tion populaire du sénatus-consulte. »

Ni le premier consul ni le Sénat n'avaient tort de penser qu'il est puéril et dérisoire de soumettre en bloc, au jugement précipité de la multitude, une constitution, c'est-à-dire le plus compliqué de tous les actes de l'esprit humain, celui qui, pour être sainement apprécié, demande le plus de réflexion et d'étude. Il n'en était pas moins fort curieux de voir, pour la première fois depuis 1789, quelques hommes, sans mandat et sans titre, s'arroger le droit de faire une constitution, et de la proclamer loi de l'État, sans que, directement ou indirectement, le pays y participât.

Quoi qu'il en soit, les puritains apostrophés par le rapporteur étaient trop peu nombreux pour rien empêcher, et, le

lendemain, le *Moniteur*, en faisant connaître la résolution du Sénat, déclara solennellement que le sénatus-consulte organique du 16 thermidor avait quatre buts : rattacher les grandes autorités de l'État à la masse de la nation; organiser la nomination des consuls; donner au Sénat les pouvoirs nécessaires pour qu'il se trouvât vraiment revêtu du pouvoir conservateur; rétablir la hiérarchie dans l'ordre judiciaire. Outre ces quatre buts, il y en avait un cinquième dont le *Moniteur* ne disait rien : conférer au premier consul, en droit comme en fait, le pouvoir absolu. Il faut reconnaître que ce dernier but était pleinement atteint. « A dater de ce jour, dit « Rœderer[1], le Sénat devint la plus manifeste, la plus authen« tique agence du gouvernement pour les élections que vou« drait faire le gouvernement, et la liberté politique était dé« truite. » Rœderer s'en apercevait un peu tard, et il est difficile de s'associer aux regrets que lui inspirait encore, en 1824, la perte de ses chères listes de notabilité; mais, s'il avait mal jugé la constitution de l'an VIII, il jugeait bien celle de l'an X.

Fille de Sieyès et de Bonaparte, la constitution de l'an VIII, ainsi qu'on l'a dit plus haut, portait l'empreinte de sa double origine, et pouvait, selon les circonstances et selon le génie des hommes, aboutir à l'oligarchie d'un Sénat, ou au despotisme d'un dictateur. Dès le début, il avait été facile de voir laquelle de ces deux tendances l'emporterait. Il suffisait pourtant qu'elles existassent pour qu'un peu de vie politique vînt parfois animer les institutions et tenir les esprits en mouvement. Après le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, la vie politique était complétement éteinte, et l'apparence même de la contradiction avait disparu. Quand il s'agissait de faire un compliment, de rendre un service, ou de consacrer un acte arbitraire, on entendait parler du Sénat, du Corps législatif,

[1] Rœderer, *Notice de ma vie pour mes enfants.*

du Tribunat; leur existence, d'ailleurs, passait inaperçue. Pour le Tribunat, et pour le Corps législatif cet oubli était sans compensation; le Sénat, au contraire, en trouvait une considérable et dont il profitait largement, dans l'article du dernier sénatus-consulte qui lui ouvrait l'accès des hautes fonctions publiques. Néanmoins, pour lui témoigner toute sa satisfaction, le premier consul voulut bien présenter à son acceptation non douteuse un sénatus-consulte nouveau, le sénatus-consulte dit du 14 nivôse an XI, qui créait, dans chaque arrondissement de tribunal d'appel, une sénatorerie, dotée d'un revenu annuel de vingt à vingt-cinq mille francs, et qui, pour subvenir à cette dépense, affectait au Sénat une dotation de cinq millions en domaines nationaux. Ces sortes de sénatoreries, devant être possédées à vie, devenaient tout naturellement l'objet d'ardentes convoitises, et quelques sénateurs s'imaginaient qu'elles seraient données, soit par rang d'ancienneté, soit d'après le libre choix du Sénat. Mais le premier consul ne l'entendait pas ainsi; il eut soin de s'en réserver la disposition, en accordant seulement au Sénat le droit de lui présenter trois candidats pour chaque sénatorerie vacante. A tous les moyens d'action sur le Sénat que lui donnait le sénatus-consulte du 16 thermidor, il en ajouta ainsi un dernier, non moins puissant que les autres.

Pendant que les derniers simulacres des Assemblées délibérantes, le Sénat, le Corps législatif, le Tribunat, se transformaient ainsi en conseils de fonctionnaires plus ou moins bien payés, et dont la docilité était chaque jour plus assurée, de graves événements se passaient au dehors. En l'an X, la France, épuisée et fatiguée, avait cru que le repos remplacerait pour elle la liberté, et qu'elle pourrait jouir paisiblement de sa grandeur accrue et de sa prospérité renaissante. En l'an XI, la rupture de la paix d'Amiens mit fin à cet espoir, et un message du premier consul vint apprendre à la France qu'il fallait qu'elle se rejetât dans tous les dangers, dans toutes les souf-

frances, dans tous les hasards de la guerre. On comprend que, pour les contemporains, les petits incidents de la politique intérieure eussent bien peu d'intérêt à côté de si grands événements; mais, pour ceux qui, placés à quarante années de distance, peuvent embrasser les faits dans leur ensemble et dans leur enchaînement, rattacher par la pensée les effets aux causes, et mesurer d'un coup d'œil l'espace qui sépare 1803 de 1814, il n'est peut-être pas indifférent d'étudier, dès 1803, dans ses ressorts cachés et dans son jeu silencieux, l'étrange machine constitutionnelle dont la France venait d'être pourvue; il n'est pas indifférent d'examiner à quel usage le maître de cette machine la destinait, quels services il en attendait, et par quels côtés elle lui paraissait encore défectueuse.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait créé deux mécanismes législatifs bien distincts : le premier, composé, comme précédemment, du conseil d'État, du Tribunat et du Corps législatif; le second, composé du conseil privé et du Sénat. Quand il s'agissait de lois ordinaires, elles étaient préparées par les sections du conseil d'État, communiquées aux sections correspondantes du Tribunat, puis, après un semblant de séance publique au Tribunat, portées au Corps législatif qui les adoptait ou les rejetait sans mot dire. Quand il s'agissait, au contraire, de lois importantes, ou d'affaires d'État, elles étaient délibérées dans un conseil privé, présidé par le premier consul, et portées directement au Sénat, sous forme de sénatus-consulte, d'arrêté, ou de règlement général. Les lois importantes et les affaires d'État se trouvaient ainsi soustraites non-seulement au Corps législatif, mais encore au conseil d'État. *Le grand ministère de la nation*, comme disait le rapporteur de l'an X, servait donc à rendre plus faciles ou à couvrir d'un voile les usurpations du pouvoir exécutif, et à réduire les autres pouvoirs à des attributions purement nominales.

Ainsi ce ne fut point par une loi, mais par un sénatus-con-

sulte, que les fonctions du jury furent supprimées, pendant le cours de l'an XI et de l'an XII, dans huit départements, et que des tribunaux spéciaux y furent organisés.

Sous un tel régime, il est inutile de dire qu'il n'y avait ni liberté individuelle ni liberté de la presse. La liberté individuelle était à la discrétion de la police, qui arrêtait, détenait, exilait les citoyens, sans que personne lui en demandât compte; quant à la liberté de la presse, elle n'existait plus, même de nom. Les journaux que le premier consul avait bien voulu maintenir, menacés de suppression au premier mot mal sonnant, se gardaient de rien dire qui pût blesser le premier consul ou ses conseillers; et les livres mêmes, en un ou plusieurs volumes, avaient besoin, pour paraître, de l'approbation au moins tacite du gouvernement. Cela était si bien établi, qu'on louait publiquement le premier consul d'avoir laissé publier librement l'*Esprit de l'Histoire*, par M. Ferrand [1].

Banni de la tribune, des journaux et des livres, l'esprit d'opposition avait pourtant trouvé un refuge dans quelques salons. Là, on se permettait de ne pas admirer tout ce que faisait, tout ce que disait le gouvernement, de critiquer certains articles de la constitution, de regretter les libertés perdues, d'exprimer l'espoir que la France n'y avait pas renoncé pour toujours; là aussi on se moquait un peu des personnes et des choses de la nouvelle cour, de l'étiquette retrouvée, des habits brodés remis en honneur, de l'épée et de la poudre restaurées, et surtout de la singulière tournure des vieux conventionnels travestis en courtisans. Après l'épuration du Tribunat, cet esprit se manifesta quotidiennement chez madame de Staël, et le premier consul s'en montra fort irrité; mais l'opposition des salons ne l'embarrassait pas plus que celle de la tribune et de la presse, et il savait comment s'en défaire. Déjà il avait éloigné de Paris plusieurs personnes qui lui dé-

[1] *Mémoires de Stanislas de Girardin.*

plaisaient; il traita madame de Staël comme il avait traité ces personnes, et il l'exila à quarante lieues de Paris. Les salons furent ainsi bien avertis qu'ils devaient approuver ou se taire, et que la liberté dont ils avaient joui sous l'ancien régime leur était interdite sous le nouveau.

Assemblées délibérantes, journaux, salons, tout était soumis, annulé, réduit à l'approbation ou au silence. On a peine à comprendre que cela ne suffit pas au premier consul : voici pourtant comment, à la veille de la session de l'an XII, il parlait, au conseil d'État, du Corps législatif. Ce Corps, selon lui, avait trop d'indépendance et siégeait trop longtemps. Pour bien faire, il ne devait s'occuper que de l'impôt et des lois civiles générales. Une session d'un mois ou six semaines lui suffirait chaque année; tout ce qui était administration, sûreté, police, n'était point de son ressort : *la politique extérieure et intérieure ne le regardait pas*. Le gouvernement n'était plus, comme jadis, une émanation du Corps législatif, et n'avait plus avec lui que des rapports éloignés. Ce corps, en définitive, était le gardien du domaine public, mais rien de plus; s'il s'opposait à des lois d'intérêt purement local ou secondaire, on le laisserait faire; mais, si une opposition capable d'arrêter la marche du gouvernement se formait dans son sein, le premier consul, aidé par le Sénat et soutenu par la nation, saurait bien le mettre à la raison[1].

C'est à la suite de la séance où il avait exprimé cette opinion que le premier consul fit rendre le sénatus-consulte du 28 frimaire. En soi, ce sénatus-consulte avait peu d'importance; il ne changeait rien au mode de voter les lois, et, en accordant au Corps législatif le droit de se former en assemblée générale pour répondre aux communications du gouvernement, il semblait lui conférer une attribution nouvelle. Mais, en retour de cette concession apparente, le sénatus-

[1] *Histoire du Consulat et de l'Empire*, par Thibaudeau.

consulte enlevait au Corps législatif le droit de nommer directement son président et ses questeurs : « Afin, disait l'ex-conventionnel Treilhard, d'établir de nouveaux liens entre les grands pouvoirs et de maintenir dans l'État une heureuse harmonie, il convenait que le premier consul nommât désormais le président et les questeurs du Corps législatif, sur une liste de candidats, quintuple pour le président et triple pour les questeurs. Désormais, l'ouverture des sessions se ferait avec éclat par le premier consul lui-même, accompagné de sénateurs et de conseillers d'État. Le peuple français ne se plaindrait donc plus de voir une portion distinguée de la représentation nationale commencer ses travaux obscurément et sans pompe. »

Tel était, selon M. Treilhard, le résultat des délibérations du corps auguste auquel appartenait le soin de perfectionner les institutions de la France. C'était un premier bienfait qui en garantissait d'autres pour l'avenir, et dont le Corps législatif et le Tribunat devaient se montrer reconnaissants.

Le Tribunat et le Corps législatif n'y manquèrent pas. Mais comment se défendre d'un sentiment pénible quand on voit le président de l'un de ces corps, l'illustre et courageux Boissy-d'Anglas, se faire, dans cette circonstance, l'émule de Treilhard, vanter, comme une conquête de la liberté, un acte dirigé contre elle, et remercier le grand homme qui, après avoir rendu aux élections populaires leur garantie la plus réelle, améliorait le système représentatif, et l'environnait d'un nouvel éclat? Pour qu'un tel homme tînt un tel langage, il fallait que dès cette époque une force inconnue eût brisé les caractères les plus fermes et frappé d'aveuglement les esprits les plus éclairés.

Le 15 nivôse, la session fut ouverte, et le Corps législatif, procédant conformément aux prescriptions du dernier sénatus-consulte, choisit, comme candidats à la présidence, Toulongeon, Latour-Maubourg, Viennot-Vaublanc, Masséna et Fon-

tanes. Parmi ces candidats, le premier consul choisit Fontanes, bien qu'il fût le dernier sur la liste. Dès son début, au reste, le nouveau président justifia la faveur du maître par un de ces discours élégants qui, pendant six années, apprirent seuls au public que le Corps législatif existait. Après avoir proclamé son admiration pour les institutions actuelles de la France, et son enthousiasme pour celui qui les perfectionnait de jour en jour; après avoir glorifié la main ferme et sage qui faisait rentrer la liberté dans les Assemblées nationales, sous les auspices de la raison et de l'expérience, Fontanes se félicita d'être appelé à la présidence du Corps législatif, « au moment même où ce corps recevait un nouveau lustre, au moment où ses délibérations, mieux motivées, devaient avoir un caractère plus utile, au moment où le nouveau Charlemagne promettait de venir imprimer lui-même, à l'ouverture des sessions, un caractère plus grand et plus solennel. »

Tel est le langage que tenait, en l'an XII, le chef du Corps législatif, et auquel applaudissaient les héritiers des grandes Assemblées qui, pendant plus de dix ans, avaient donné des lois à la France et lutté contre l'Europe!

Cependant le troisième acte du drame allait commencer, et la France touchait à la grande péripétie qui devait enlever aux républicains du Sénat et du conseil d'État leur dernière consolation ou leur dernier prétexte. Plus d'une fois, pendant les deux années qui venaient de s'écouler, les mots d'empereur et d'empire avaient retenti autour du premier consul; mais, soit qu'alors ce nouveau titre le tentât peu, soit qu'il jugeât que le moment n'était pas encore venu, il paraissait moins pressé que son entourage, et, le 12 janvier 1803, il eut à ce sujet une conversation très-curieuse avec Fouché, Rœderer et Desmeuniers[1]. « On croit à Paris, leur dit-il, que je vais me « faire empereur : je n'en ferai rien. Il s'est fait, depuis trois

[1] *Mémoires de Rœderer*, conversations avec le premier consul.

« ans, d'assez grandes choses, sous le titre de consul ; il faut « le garder. *Je ne pense pas qu'il faille un nouveau nom pour « un nouvel empire.* » Il reconnaissait pourtant que ses collègues n'étaient consuls que de nom, que leur position, comme consuls, était embarrassante et un peu ridicule, enfin qu'ils gagneraient en considération s'ils se contentaient d'être *grands conseillers*. Dans ce cas, on pourrait l'appeler lui-même le *consul* tout court, ou le *grand consul*, comme on l'appelait déjà à l'étranger. « Mais, ajoutait-il, cela ferait de la peine à « Cambacérès. »

Dans les premiers mois de l'an XII, les événements se chargèrent de lever ses doutes et de mettre un terme à ses hésitations. C'était après la conspiration de Georges Cadoudal. Pendant que les conspirateurs se cachaient encore dans Paris, le Corps législatif avait voté, à l'unanimité, une loi qui punissait de mort quiconque leur donnerait asile, et le Sénat avai rendu un sénatus-consulte qui suspendait les fonctions du jury, pendant le cours de l'an XII et de l'an XIII, dans tous les départements de la République, pour le jugement des crimes contre la personne du premier consul, ou contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État. Enfin, par une de ces représailles que réprouvent également la justice, la morale, la saine politique, le premier consul, irrité, avait jugé à propos d'opposer le meurtre au meurtre, et de faire fusiller, dans les fossés de Vincennes, un prince de la maison de Bourbon, innocent de tout crime et déloyalement saisi sur le sol étranger. Cette rechute révolutionnaire et ce nouveau démenti aux espérances dont on se berçait depuis deux ans, sur la foi des discours officiels, agitaient nécessairement les esprits, inquiétaient les intérêts et obscurcissaient l'avenir. Or, dans ces sortes de situations, le vulgaire est toujours porté à prendre le symptôme pour la cause du mal, et à croire qu'en faisant disparaître l'un on aura supprimé l'autre. Pourquoi les ennemis extérieurs et intérieurs du premier consul voulaient-ils

attenter à sa vie? Parce qu'il n'avait point de successeur, et qu'après lui tout retombait dans la confusion. En lui donnant l'hérédité pour rempart, on mettait sa vie à l'abri et le repos de la France était désormais assuré.

La suite des événements a suffisamment prouvé la fausseté de ce raisonnement. Qu'il fût consul à vie ou empereur héréditaire, tant que Bonaparte était tout dans l'État, sa mort devait infailliblement rouvrir la carrière des révolutions et rendre à tous les partis toutes leurs chances. Le meilleur rempart qu'on pût lui donner, ce n'était point un héritier, c'étaient des institutions libres, des corps représentatifs, nationaux et indépendants. Mais telle n'était pas alors la pente des esprits, et, entre ces deux manières d'obtenir la stabilité, la première souriait plus au premier consul que la seconde. Après en avoir conféré avec ses conseillers les plus intimes, il ordonna donc que, dans les administrations municipales et départementales, dans les tribunaux, dans l'armée, le mot d'ordre fût donné, et que le mouvement de l'opinion publique en faveur de l'hérédité fût partout aidé et accéléré.

Alors recommença la comédie qui, deux ans auparavant, avait abouti au consulat à vie, et qui, cette fois, devait aboutir au rétablissement du pouvoir héréditaire. Il y eut, à la vérité, quelques changements dans l'ordre des scènes, et les rôles se trouvèrent plus d'une fois intervertis. Ainsi l'homme qui, plus que tout autre, avait fait réussir le consulat à vie, Cambacérès, éprouvait pour le rétablissement du pouvoir héréditaire une répugnance invincible, et il refusa nettement d'y prêter la main. Fouché, au contraire, qui, en s'opposant sourdement au consulat à vie, avait perdu la faveur du premier consul, et, par suite, le ministère de la police, Fouché voulait recouvrer l'une et l'autre, et dépassait, en fait de zèle monarchique, Talleyrand, Rœderer, et même Fontanes. Enfin, le premier consul et le Sénat, se rappelant le singulier malentendu de l'an X, s'étaient promis d'agir, l'un avec plus de

franchise, l'autre avec plus d'empressement, et de marcher vite au dénoûment.

Peu s'en fallut pourtant que le Sénat ne retombât dans la même faute. En lui communiquant les pièces qui constataient la participation de deux agents de l'Angleterre à la conspiration de Georges, le premier consul avait espéré provoquer de sa part une manifestation significative. Au lieu de cela, la commission, qu'on avait oublié de mettre dans le secret, s'était bornée à proposer une adresse banale de félicitations; mais Fouché intervint et demanda que le Sénat exprimât un vœu formel en faveur d'institutions propres à assurer l'existence du gouvernement, même au delà de la vie de son chef. Le Sénat comprit et s'empressa, le 6 germinal, de voter une adresse dans laquelle, après avoir sollicité l'établissement d'un haut jury national pour le jugement des conspirateurs, il avait inséré la phrase suivante :

« Mais ce jury ne suffit pas pour assurer en même temps « votre vie et votre ouvrage, si vous n'y joignez pas des insti- « tutions tellement combinées, que le système vous survive. « Vous fondez une ère nouvelle, mais vous devez l'éterniser : « l'éclat n'est rien sans la durée. »

Bien que le mot propre ne fût pas prononcé, l'offre du Sénat était claire, et le premier consul aurait pu l'accepter tout de suite; mais il voulait, d'une part, surmonter quelques résistances; de l'autre, s'assurer qu'en Europe, malgré le meurtre tout récent du duc d'Enghien, son nouveau titre serait reconnu. Il répondit donc verbalement qu'il remerciait le Sénat, mais qu'il avait besoin de réfléchir à ses propositions avant d'y faire une réponse publique et définitive. En conséquence, il ne fit publier dans le *Moniteur* ni l'adresse du Sénat ni sa réponse; mais, dès le lendemain, des ouvertures furent faites aux cabinets avec lesquels la France était en paix, et le conseil d'État fut consulté.

Quinze jours auparavant, à l'occasion du meurtre du duc

d'Enghien, les cabinets européens manifestaient la plus grande indignation contre le premier consul et le traitaient d'assassin ; mais la raison d'État parlait, et aucun d'eux ne résista. Quant au conseil d'État, il s'y trouva une voix, celle de Berlier, pour combattre ouvertement l'hérédité, et sept voix sur vingt-sept pour la repousser secrètement.

Pendant ce temps, les pétitions, les adresses venaient de toutes parts, toutes jetées dans le même moule, toutes suppliant humblement le héros du siècle, le restaurateur des libertés publiques, de mettre un terme aux alarmes de la nation, de relever le trône et de fonder une dynastie. Comme plusieurs de ces adresses émanaient de l'armée, c'était, pour les hommes sages, une occasion de dire qu'il fallait se hâter, sous peine de voir un si beau mouvement national aboutir à une acclamation de prétoriens. Il parut donc au premier consul que le moment était venu, et, le 5 floréal, après un mois presque entier de réflexion, il se détermina à répondre officiellement au Sénat par un message dans lequel, se montrant disposé à faire à la France un nouveau sacrifice, il invitait le Sénat à lui faire connaître sa pensée tout entière. En même temps, après s'être concerté avec le premier consul et avec les membres du Sénat, un membre obscur du Tribunat, Curée, déposait une motion d'ordre tendant à exprimer le vœu que Napoléon Bonaparte fût déclaré empereur, et que la dignité impériale fût fixée héréditairement dans sa famille.

Ce fut seulement dans la séance du 10 floréal que Curée développa sa motion; et telle était l'ardeur des tribuns à gagner la faveur du nouveau César, que presque tous demandèrent la parole. La lassitude de l'Assemblée empêcha pourtant qu'ils ne parlassent tous, et vingt discours seulement furent prononcés, dont dix-neuf en faveur de la motion. Quand on lit aujourd'hui ces discours, on n'est point surpris de les trouver médiocres et peu variés. Après les explosions ordinaires de reconnaissance, d'admiration, d'enthousiasme, l'orateur s'at-

tache invariablement à démontrer, par les raisons les plus vulgaires, que le gouvernement d'un seul est préférable au gouvernement de tous, et que la monarchie vaut mieux que la République. Vient ensuite le morceau obligé sur ou contre l'Assemblée constituante, qui, voulant conserver la monarchie, a eu le grand tort de maintenir une vieille dynastie, une dynastie féodale en qui la nation ne pouvait pas avoir confiance. En conférant le pouvoir héréditaire à Napoléon Bonaparte, on faisait donc ce que la Constituante aurait dû faire, et on réalisait vraiment les principes de 1789. Tout annonçait d'ailleurs que telle était la volonté nationale, et le premier consul lui-même, malgré sa gloire, malgré ses éclatants services, n'avait pas le droit d'y désobéir. Quelque répugnance qu'il eût à ceindre la couronne, il devait s'y résigner, par respect pour la souveraineté du peuple et par amour pour la France.

Dans ce concert d'éloges et de flatteries, il y eut pourtant une voix discordante, celle de Carnot. A vrai dire, ses arguments contre le rétablissement du pouvoir héréditaire n'avaient pas beaucoup de valeur. Ainsi qu'on l'a justement remarqué, Carnot avait, comme presque tous les républicains, le tort de confondre la République et la liberté, et de croire que, pour assurer l'une, il suffisait que l'autre fût maintenue. Ce n'en est pas moins un noble spectacle que celui d'un homme de courage qui lutte seul contre le courant, qui reste debout au milieu de la prosternation générale, qui proteste publiquement contre l'abdication universelle. A ce discours, Curée, Carion-Nisas, d'autres encore, eurent beau répondre par de sanglantes récriminations, la protestation de Carnot resta pour prouver que tous les membres des assemblées révolutionnaires n'avaient pas abjuré leurs opinions.

Il est inutile d'ajouter que la motion de Curée fut adoptée à l'unanimité, moins une voix, et transmise au Sénat. Ce jour-là même, et sans l'attendre, le Sénat répondait au message du

premier consul et lui déclarait, au nom de la France, « que « la gloire, la reconnaissance, l'amour, l'intérêt de l'État, tout « proclamait Napoléon Bonaparte empereur héréditaire. » Enfin, pour que le Corps législatif, alors en vacances, ne restât pas en arrière, son président Fontanes eut soin de réunir les législateurs présents à Paris et de leur faire voter une adresse dans laquelle ils célébraient à leur tour, mais en meilleur style, les mérites de la monarchie et surtout ceux du nouveau monarque.

Après toutes ces manifestations, il ne restait qu'à conclure, et la conclusion ne se fit pas attendre. Ce fut un sénatus-consulte, préparé en conseil privé par le premier consul, présenté au Sénat le 26 floréal par le consul Cambacérès, défendu par le conseiller d'État Portalis, voté enfin à l'unanimité, moins cinq voix, à la suite d'un rapport, ou, pour mieux dire, d'un hymne du sénateur Lacépède. Conformément au désir exprimé par le premier consul, il fut d'ailleurs décidé que le peuple serait consulté sur la proposition d'établir l'hérédité de la dignité impériale dans la famille de Napoléon Bonaparte; mais il fut décidé, en même temps, que, pour satisfaire la juste impatience des citoyens, des magistrats, de l'armée, de la flotte entière, le nouvel empereur serait immédiatement proclamé. Au sortir de la séance, Cambacérès, organe d'une pensée qui n'était pas la sienne, fit donc entendre au chef de la quatrième dynastie les mots de *Sire* et de *Votre Majesté*, qui furent très-bien accueillis. A partir de ce moment, l'empire était fait, et le recensement des votes, qui eut lieu seulement le 12 brumaire an XIII (3 novembre 1804), trouva la constitution impériale en activité, les grands dignitaires installés, et toutes les formules monarchiques rétablies. Comme il était d'ailleurs aisé de le prévoir, l'opposition fut nulle, et cette troisième et dernière édition de la constitution de Sieyès fut consacrée par trois millions cinq cent vingt et un mille six cent soixante-quinze suffrages contre deux mille cinq cent soixante.

Mais, si, dans ce retour à l'hérédité monarchique, l'opinion publique avait véritablement secondé les désirs du premier consul, le même accord était loin d'exister relativement aux autres questions qui se trouvaient en même temps soulevées. La question de l'hérédité, en effet, n'était point une question isolée, et celle des institutions s'y rattachait nécessairement. Or on se souvient que, dès l'an X, de bons esprits avaient pensé que le rétablissement de l'hérédité monarchique, en fortifiant le pouvoir, permettait de donner plus de développement à la liberté et de restituer aux citoyens les droits qu'ils avaient perdus depuis l'an VIII; on se souvient que cette opinion, habilement et fortement défendue, avait fait alors assez de progrès pour que le premier consul s'en inquiétât. En l'an XII, elle comptait des partisans nombreux et avait pénétré même au sein du gouvernement. Ainsi, dans sa première adresse, celle du 6 germinal, le Sénat, tout en offrant l'hérédité, avait insinué que les institutions pouvaient en même temps être perfectionnées. Au conseil d'État, le débat s'étant établi sur la question de savoir quelles devaient être, au point de vue constitutionnel, les conséquences du rétablissement de l'hérédité, on s'était généralement accordé à penser qu'elles devaient être favorables à la liberté. « Sur ce point, dit Thi-« baudeau, les opinions s'accordèrent facilement. Nul doute « que l'hérédité ne dût être accompagnée de toutes les garan-« ties propres à rassurer les amis de la liberté et d'institutions « fondées sur la liberté individuelle, la liberté des cultes, l'in-« violabilité des propriétés, l'irrévocabilité des ventes des biens « nationaux, l'égalité politique dans l'admission aux emplois, « l'égalité civile dans les jugements, le vote des lois par une « représentation nationale, l'octroi annuel de l'impôt après le « compte de l'exercice précédent. »

Même au Tribunat, tout soumis qu'il était, l'accord ne paraissait pas moins établi, et, dans les vingt discours prononcés, il n'y en eut pas un où, sous le débordement des éloges et des

flatteries, ne se trouvât plus ou moins explicitement, plus ou moins nettement exprimée une réclamation en faveur de la liberté constitutionnelle. Selon Curée, « le rétablissement de l'hérédité était le vrai moyen de réaliser les principes de 1789 et d'assurer la liberté. »

« Si les institutions avaient à éprouver quelques modifica-
« tions, disait Siméon, ce serait pour garantir d'autant mieux
« les droits réciproques de la nation et de son chef, intéressés
« l'une et l'autre à ce que le pacte définitivement arrêté entre
« eux demeure inaltérable. »

« Un chef héréditaire, disait Duveyrier, des institutions ga-
« rantes de la liberté publique et des lois inviolables, voilà le
« vœu du peuple français en 1789; nous réclamons aujour-
« d'hui le pacte solennel demandé et promis en 1789. »

« Après avoir organisé une grande institution contre le dan-
« ger et le retour périodique des agitations intestines, disait
« Delpierre, il restera à défendre cette institution elle-même
« contre sa propre tendance vers le pouvoir absolu. La sanc-
« tion des lois, le consentement de l'impôt par une représen-
« tation nationale, bienveillante et solidaire, l'indépendance
« des cours de justice, occupent le premier rang parmi les
« moyens d'atteindre ce but. Les garanties données à la nation
« sont les plus puissantes, et peut-être les uniques sauve-
« gardes du pouvoir suprême... Le ciel, ajoutait-il, sanctionne
« ces augustes engagements entre les peuples et les princes;
« mais il ne les bénit et ne les éternise que quand ils sont re-
« ligieusement observés : il ne pardonne pas plus au parjure
« couvert de la pourpre qu'à l'iniquité qui rampe dans la
« poussière. »

« Parmi tous les biens que nous assure ce centre unique de
« tous les vœux et de tous les besoins de la France, disait De-
« laistre, j'ai parlé du premier de tous, de la liberté, parce
« qu'il est celui dont le système héréditaire promet la plus
« sûre et la plus tranquille jouissance. Écoutons nos plus

« grands publicistes, et reconnaissons avec eux que le seul « gouvernement dans le sein duquel les grands États puissent « jouir de la vraie liberté est la monarchie tempérée, dans « laquelle les pouvoirs sont distincts et sagement balancés. »

« J'adhère à la motion de mon collègue Curée, disait Sa-« voye-Rollin, parce qu'elle a pour but d'unir le pouvoir héré-« ditaire à un gouvernement représentatif. De tous les gou-« vernements, le plus absurde et le plus dégradant pour la « nature humaine, c'est la monarchie absolue. La monarchie « héréditaire, liée à un système représentatif, est, au con-« traire, le gouvernement qui convient le mieux à un grand « corps de peuple, et qui lui procure, avec le plus de certi-« tude et de stabilité, la liberté politique et la liberté civile. »

« Il faut, disait Gallois, de nouvelles institutions, qui, en dé-« terminant avec exactitude les caractères du pouvoir d'exécu-« tion et des pouvoirs correspondants, défendent la nation « contre les abus et les erreurs d'un pouvoir héréditaire... « Le principal avantage du pouvoir héréditaire est de mettre « plus d'unité dans les vues, plus de suite dans les projets, « plus de force dans l'exécution ; mais de cet avantage naît « aussi trop souvent un de ses principaux inconvénients. Cette « disposition, propre à consolider et accroître le pouvoir, ex-« pose souvent au danger de le consolider et de l'accroître par « des moyens que ne peuvent avouer ni l'intérêt public ni la « liberté publique. » Gallois en concluait que, pour prévenir les catastrophes qui punissent les usurpations du pouvoir, il importait d'établir des institutions dignes de la souveraineté nationale, et de consacrer ainsi solennellement les principes de la liberté, de l'égalité et des droits du peuple qui devaient former désormais l'opinion de la grande société européenne.

C'est à la suite de cette discussion que le rapporteur Jard Panvilliers proposa, au nom de la commission, l'adoption d'un vœu dont le dernier article demandait formellement « qu'en « faisant, dans l'organisation des autorités constituées, les

« modifications que pouvait exiger l'établissement du pou-
« voir héréditaire, l'égalité, la liberté, les droits du peuple,
« fussent conservés dans leur intégrité. » Cet article, selon le
rapporteur, répondait aux craintes que Carnot avait expri-
mées : « Il ne s'agit pas, s'écriait-il, de conférer à qui que ce
« soit le pouvoir absolu; ce vœu impie ne peut entrer dans le
« cœur d'aucun de nous. » Et deux jours après, en présentant
au Sénat le vœu du Tribunat, il renouvelait cette déclaration :
« En se rendant l'interprète du vœu national pour donner au
« gouvernement une si grande augmentation de stabilité, d'é-
« clat et de force morale, le Tribunat, disait-il, n'a point mé-
« connu la nécessité de faire à nos institutions politiques les
« modifications ou additions qui seront jugées nécessaires pour
« que les principes fondamentaux de la souveraineté du peuple
« soient toujours respectés, et que la liberté civile ne soit ja-
« mais violée. Ce vœu a été constamment manifesté dans le
« sein du Tribunat qui le devait à ses propres sentiments, à
« son honneur, et à la nation à qui il doit aussi compte de ses
« principes. »

Enfin, tout en dénonçant « le désir de la perfection, comme
« la pire de toutes les maladies dont l'esprit soit travaillé, »
Fontanes lui-même se croyait obligé de prononcer quelques
paroles libérales, de donner quelques sages conseils : « Le sou-
« venir de ses écarts, disait-il, donnera à l'esprit humain une
« utile prévoyance, et la crainte de retomber dans ses premiers
« excès ne le précipitera point dans des excès contraires; on ne
« verra point le silence de la servitude succéder au tumulte de
« la démocratie. Non, citoyen premier consul, vous ne voulez
« commander qu'à un peuple libre; il le sait, et c'est pour cela
« qu'il vous obéira toujours. Les corps de l'État se balanceront
« avec sagesse; ils conserveront tout ce qui peut maintenir la
« liberté, rien de ce qui peut la détruire. Le gouvernement im-
« périal confirmera tous les bienfaits du gouvernement consu-
« laire, et va les accroître encore; le premier n'aura pas besoin

« d'employer la même force que le second. La sécurité du pou-
« voir héréditaire en adoucit tous les mouvements; il est moins
« rigoureux, car il a moins d'obstacles à vaincre et moins de
« dangers à combattre. Plus il se modère et mieux il se maintient,
« et, s'il veut trop s'étendre, il se relâche et se détruit. Ainsi,
« les prérogatives de l'empereur, mieux définies, seront plus li-
« mitées que celles du premier consul. Le danger des factions
« avait nécessité l'établissement d'une dictature passagère : ces
« temps ne sont plus; la monarchie renaît; la liberté ne peut
« mourir, la dictature cesse, et l'autorité naturelle commence. »

Sénat, conseil d'État, Tribunat, Corps législatif, tous pensaient donc que le rétablissement de la monarchie permettait de modifier les institutions existantes dans le sens des libertés publiques; et les adresses qui venaient des départements ne démentaient point cette pensée, bien que des fonctionnaires en eussent pris l'initiative. Voici, par exemple, comment s'exprimait le corps municipal de la ville de Paris :

« Ne l'oubliez pas, citoyen premier consul, la France, en
« 1789, demandait sans doute une révolution; mais elle la de-
« mandait dans les maximes du gouvernement, et non pas dans
« l'unité qui constitue son essence... Les Français, libres alors
« dans le choix de leurs députés aux états généraux, libres
« dans l'expression de leurs vœux et de leurs sentiments, de-
« mandaient expressément que tous les citoyens, égaux en
« droits, fussent admissibles, sans distinction de rang ou de
« naissance, à toutes les fonctions publiques; ils demandaient
« que le pouvoir d'exercer des actes arbitraires ne résidât
« plus nulle part, et que nul citoyen ne pût être condamné sans
« avoir été jugé; ils demandaient la liberté des consciences, ou
« plutôt le libre exercice de tous les cultes; ils demandaient
« que des représentants de la nation fussent appelés à délibé-
« rer sur les charges publiques; ils demandaient, enfin, comme
« garantie de tous les droits dont ils invoquaient la restitu-
« tion, que le pouvoir exécutif demeurât confié aux mains d'un

« seul, et que ce pouvoir fût héréditaire. Ce que les Français « demandaient en 1789, ils le redemandent aujourd'hui ; ils « le demandent avec instance. »

Soit que le premier consul cédât tout naturellement à ce mouvement de l'opinion publique ; soit plutôt que, certain de l'arrêter quand il le voudrait, il crût utile à ses projets de ne point le contrarier tout de suite, il tint lui-même, dans son message du 5 floréal, un langage qui ne lui était pas habituel : « Vous avez jugé, dit-il, l'hérédité de la suprême magistrature « nécessaire pour mettre le peuple français à l'abri des com- « plots de nos ennemis et des agitations qui naîtraient d'am- « bitions rivales. Plusieurs de nos institutions vous ont, en « même temps, paru devoir être perfectionnées, pour assurer « sans retour le triomphe de l'égalité et de la liberté publique, « et offrir à la nation et au gouvernement la double garantie « dont ils ont besoin... A mesure que j'ai arrêté mon atten- « tion sur ces grands objets, j'ai senti de plus en plus que, « dans une circonstance aussi nouvelle qu'importante, les con- « seils de votre sagesse et de votre expérience m'étaient néces- « saires pour fixer mes idées. Je vous invite donc à me faire « connaître toute votre pensée. »

Dans le reste du message, la nécessité de garantir les droits du peuple, et de compléter, par de sages innovations, des institutions conçues et commencées au sein des orages de la guerre intérieure et de la guerre extérieure, était, à plusieurs reprises, reconnue et proclamée.

Certes, après ces manifestations, après ce message même, les amis de la liberté, dans le Sénat, devaient se croire autorisés à présenter au premier consul un programme où se trouvassent rappelés et formulés les principes fondamentaux des gouvernements libres, l'indépendance respective des grandes autorités constitutionnelles, le vote libre et éclairé de l'impôt, la sûreté des propriétés, la liberté individuelle, la liberté de la presse, la liberté des élections, la responsabilité des ministres,

et l'inviolabilité du pacte constitutionnel. Le Sénat écrivit ce programme, après avoir rappelé les paroles mêmes du premier consul, et il y joignit un mémoire secret dans lequel il développait les dispositions qui lui paraissaient les plus propres à assurer les droits du peuple. Malheureusement les cinq demandes qui terminaient ce mémoire se rapportaient beaucoup plus à l'intérêt du Sénat qu'à l'intérêt public, et fournissaient au premier consul un moyen facile de se défendre. Ces cinq demandes, en effet, étaient celles-ci :

1° Que la dignité de sénateur fût héréditaire;

2° Que les sénateurs ne pussent être jugés que par leurs pairs;

3° Que le Sénat eût l'initiative des lois, ou au moins le *veto;*

4° Que le conseil d'État ne pût interpréter les sénatus-consultes;

5° Que deux commissions fussent instituées, dans le Sénat, l'une pour protéger la liberté de la presse, l'autre pour garantir la sûreté individuelle.

Quand ce programme fut présenté au premier consul, il en témoigna, au sein du conseil d'État, un grand mécontentement. La prétention du Sénat, voulant être à la fois législateur, électeur et juge, était, selon lui, une prétention monstrueuse, et qui tendait à mettre dans ses mains le gouvernement tout entier. « Le Sénat affectait de se regarder comme le gardien des libertés du pays ! mais quel meilleur gardien que le prince ces libertés pouvaient-elles avoir? Le Sénat se trompait s'il croyait avoir un caractère national et représentatif : ce n'était qu'une autorité constituée, qui émanait du gouvernement, comme les autres; on lui avait attribué, comme corps, une certaine puissance; mais, individuellement, ses membres n'étaient rien [1]. »

Cette appréciation du Sénat n'avait rien d'injuste en elle-même; mais comment la concilier avec la théorie des sénatus-consultes

[1] *Opinions de Napoléon*, par un conseiller d'État. — *Histoire de l'Empire*, par Thibaudeau.

organiques, et avec le droit de réformer les lois et de modifier la constitution, attribué à ce corps auquel on refusait maintenant tout caractère national et représentatif? Tout ce que l'on peut dire, c'est que le premier consul n'y regardait pas de si près, et qu'il lui suffisait que chacun de ses arguments répondît aux besoins du moment. Le programme du Sénat ne lui plaisait pas plus, d'ailleurs, dans sa généralité que dans ses détails, et, pour la vingtième fois, il s'efforça de prouver que les institutions de l'Angleterre ne convenaient pas à la France.

« Rien de plus différent, dit-il, que la France et l'Angleterre. « Le Français habite sous un beau ciel, boit un vin ardent et « capiteux, et se nourrit d'aliments qui excitent l'activité de ses « sens. L'Anglais, au contraire, vit sur un sol humide, sous « un ciel presque froid, boit de la bière, du *porter*, et con- « somme beaucoup de laitage. Le sang des deux peuples n'est « pas composé des mêmes éléments; leur caractère ne saurait « être le même. L'un est vain, léger, amoureux par-dessus tout « de l'égalité; on l'a vu, à toutes les époques de l'histoire, faire « la guerre aux supériorités de rang et de fortune : l'autre a « de l'orgueil plutôt que de la vanité; il est naturellement grave, « et s'attaque à des abus sérieux, non à des distinctions fri- « voles; il est plus jaloux de conserver ses droits que d'usur- « per ceux des autres. L'Anglais est à la fois fier et humble, « indépendant et soumis. Comment songer à donner les mêmes « institutions à deux peuples si différents[1] ? »

Dans cette comparaison, peu favorable à la France, il y a certainement des traits vrais et profonds, et, si la boutade sur le vin, la bière et le laitage peut faire sourire, il en est autrement des réflexions qui suivent. Quoi qu'il en soit, de cette différence entre les deux peuples le premier consul concluait qu'il devait garder tout le pouvoir pour lui-même, et sur ce point

[1] *Opinions de Napoléon*, par un conseiller d'État. — *Histoire de l'Empire*, par Thibaudeau.

sa conviction était si forte, qu'il alla jusqu'à charger trois conseillers d'État d'examiner la question de savoir si le Corps législatif ne devait pas être totalement supprimé. La question fut débattue en sa présence, et, sur les trois conseillers d'État, deux votèrent pour la suppression. Après réflexion, le premier consul jugea pourtant que cette mesure méritait d'être ajournée; mais il s'arrangea pour qu'il fût inutile d'y revenir.

Ce n'est point au sein du conseil d'État que le sénatus-consulte organique fut préparé; c'est dans plusieurs conseils privés, où Napoléon Bonaparte avait appelé des membres du Sénat, du Tribunat, du Corps législatif et du conseil d'État. Si l'on en croit les contemporains, malgré la présence du maître, l'idée de la vraie monarchie représentative ne resta pas sans défenseurs; mais, tout en hasardant timidement quelques sages conseils, chacun réservait pour ses intérêts propres toute son ardeur et toute sa persévérance.

Ainsi, tandis que les sénateurs demandaient l'hérédité, les tribuns demandaient que la durée de leurs fonctions fût portée de cinq à dix ans, et leur traitement de quinze à vingt-cinq mille francs. Les législateurs, de leur côté, insistaient pour qu'on leur accordât des avantages analogues. On comprend combien le conflit de ces convoitises personnelles favorisait le premier consul et l'aidait à repousser toutes les réformes libérales et populaires. Voici, en définitive, tout ce qu'il voulut bien accorder au Sénat :

Le Sénat continua à se composer : 1° de quatre-vingts membres, qu'il nommait lui-même sur la présentation de candidats pris par l'empereur dans les listes départementales; 2° des citoyens que l'empereur jugeait convenable d'élever spontanément à la dignité de sénateur. Mais à ces deux catégories étaient ajoutés les princes français ayant atteint leur dix-huitième année, et les titulaires des grandes dignités de l'empire. La limitation du nombre des sénateurs, que la constitution de l'an X fixait à cent vingt, cessait d'exister.

Le président du Sénat était nommé par l'empereur, et choisi parmi les sénateurs.

Deux commissions de sept membres, nommés par le Sénat et choisies dans son sein, étaient chargées de veiller, l'une à la liberté individuelle, l'autre à la liberté de la presse.

La première prenait connaissance des arrestations effectuées par voie administrative, lorsque les personnes ainsi arrêtées n'avaient pas été traduites devant les tribunaux dans les dix jours de leur arrestation. Dans le cas où la détention, ainsi prolongée, ne lui paraissait pas justifiée par l'intérêt de l'Etat, elle invitait le ministre qui en avait donné l'ordre à la faire cesser. Si, après trois invitations consécutives, renouvelées dans l'espace d'un mois, la personne détenue n'était pas mise en liberté ou renvoyée devant les tribunaux ordinaires, la commission demandait une assemblée du Sénat, qui rendait, s'il y avait lieu, la déclaration suivante : *Il y a de fortes présomptions que N. est détenu arbitrairement.*

La seconde commission recevait les réclamations des auteurs, imprimeurs ou libraires qui se croyaient autorisés à se plaindre d'empêchements mis à l'impression ou à la circulation d'un ouvrage, et, si ces empêchements ne lui paraissaient pas justifiés par l'intérêt de l'État, elle invitait le ministre qui avait donné l'ordre à le révoquer. Si, après trois sommations successives, renouvelées dans l'espace d'un mois, les empêchements subsistaient, elle demandait une assemblée du Sénat, qui rendait, s'il y avait lieu, la déclaration suivante : *Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée.* Néanmoins n'étaient point compris dans les attributions de la commission les ouvrages qui s'imprimaient et se distribuaient par abonnement et à des époques périodiques.

Tout décret rendu par le Corps législatif pouvait être dénoncé au Sénat par un sénateur, 1° comme tendant au rétablissement du régime féodal; 2° comme contraire à l'irrévocabilité des ventes des domaines nationaux; 3° comme n'ayant

pas été délibéré dans les formes prescrites par les constitutions de l'empire, les règlements et les lois; 4° comme portant atteinte aux prérogatives de la dignité impériale et à celles du Sénat. Le Sénat pouvait alors exprimer l'opinion *qu'il n'y avait pas lieu à promulguer la loi.* Mais l'empereur, après avoir entendu le conseil d'État, restait maître d'adhérer ou de ne pas adhérer à l'opinion du Sénat. Le Sénat conservait, d'ailleurs, les attributions et prérogatives qui lui étaient conférées par le sénatus-consulte organique de l'an X.

Les membres du Corps législatif obtenaient le droit d'être réélus indéfiniment; leurs séances se distinguaient en séances ordinaires et en comités généraux. Les séances ordinaires se composaient, comme par le passé, des membres du Corps législatif, des orateurs du conseil d'État, des orateurs du Tribunat. Les comités généraux se composaient seulement des membres du Corps législatif, et on voulait bien leur permettre de discuter entre eux les avantages et les inconvénients des projets de loi. Ces comités se formaient : 1° sur l'invitation du président, pour les affaires intérieures du corps; 2° sur une demande faite au président et signée par cinquante membres présents; 3° sur la demande des orateurs du conseil d'État, spécialement autorisés à cet effet. Hormis dans ce dernier cas, le comité était secret, et les discussions ne devaient être ni imprimées ni divulguées. Dans tous les cas, aucune délibération ne pouvait être prise en comité général, et les sections du Tribunat constituaient les seules commissions du Corps législatif.

Les fonctions du Tribunat, conformément au vœu exprimé par un grand nombre de tribuns, duraient dix ans, et il se renouvelait par moitié tous les cinq ans. Il se divisait en trois sections : la section de la législation, la section de l'intérieur, la section des finances, qui discutaient séparément et à huis clos les projets qui leur étaient transmis par le Corps législatif; mais, en aucun cas, les projets de loi ne pouvaient être discutés par le Tribunat en assemblée générale.

Le président et les questeurs du Tribunat, comme ceux du Corps législatif, étaient nommés par l'empereur, sur une liste de trois candidats.

Enfin les listes de candidats pour le Sénat étaient renouvelées par les colléges électoraux de département en même temps que les listes de candidats pour le Corps législatif. Les préfets et les commandants militaires ne pouvaient être portés sur la liste du Sénat par les colléges électoraux des départements dans lesquels ils exerçaient leurs fonctions.

Les grands officiers, les commandants et les officiers de la Légion d'honneur étaient, de droit, membres du collége du département dans lequel ils avaient leur domicile, et les simples légionnaires, membres du collége d'arrondissement. Plus tard, en février 1806, un sénatus-consulte décida que leur nombre ne pouvait pas dépasser vingt-cinq pour les colléges de département et trente pour les colléges d'arrondissement. Il fut résolu, en outre, que ces membres adjoints, aussi bien que ceux dont la nomination avait été antérieurement attribuée au chef de l'État, seraient en sus des nombres fixés par l'article XIX de l'acte du 16 thermidor an X, c'est-à-dire de deux cents à trois cents pour les colléges de département, et de cent vingt à deux cents pour les colléges d'arrondissement.

Voilà, sans en oublier une seule, toutes les garanties que le premier consul offrait aux Français en échange de la couronne, et qui, selon lui, devaient appuyer sur une base inébranlable l'édifice des libertés nationales. Le Sénat continuait à être nommé par l'Empereur, le Corps législatif par le Sénat, aussi bien que le Tribunat. Le Sénat, ainsi subordonné, conservait toutes ses prérogatives, notamment celle de casser les lois qu'il jugeait contraires à la constitution, d'annuler les jugements des tribunaux qui lui paraissaient dangereux pour la sûreté de l'État, enfin de rendre, sur la proposition de l'Empereur, des sénatus-consultes suppléant aux lois ou modifiant

la constitution. Au droit qu'il possédait, depuis l'an X, de déterminer la durée des détentions arbitraires, on joignait celui de décider, en premier ressort, si le gouvernement avait ou non raison d'interdire la publication de tel ou tel livre; et, par là, on régularisait, on consacrait entre les mains du pouvoir exécutif le droit d'arrestation arbitraire, et le droit de censure, non-seulement sur les journaux, mais sur les livres. Tout cela fait, on voulait bien rendre la parole au Corps législatif en comité secret, mais dans certains cas déterminés, et en restreiguant encore plus que par le passé sa participation publique aux affaires de l'État. Quant au Tribunat, on lui ôtait la dernière attribution qui rappelât un peu son origine populaire, le droit de discuter publiquement les lois après le travail des sections. Enfin, les colléges électoraux, toujours à vie, recevaient un renfort de fonctionnaires publics et de légionnaires qui diminuait leur indépendance et rendait leur vote plus certain.

Si le sénatus-consulte faisait peu pour la liberté, il faisait beaucoup, en revanche, pour l'éclat, pour la grandeur, pour la gloire de la nouvelle monarchie. On n'y trouvait pas moins de cinquante articles consacrés à régler les conditions de l'hérédité, à déterminer le rang, le titre, la position des princes de la famille impériale, à énumérer et à classer les grandes dignités de l'Empire.

L'hérédité était constituée conformément aux principes de la loi salique, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture; mais Napoléon Bonaparte, s'il n'avait pas d'enfants mâles, pouvait adopter les enfants ou petits-enfants de ses frères, qui entraient dès lors dans la ligne de sa descendance directe. A défaut de fils naturels et légitimes ou adoptifs, la dignité impériale était dévolue, en premier lieu, à Joseph Bonaparte et à ses descendants; en second lieu, à Louis Bonaparte et à ses descendants. A défaut des uns et des autres, un sénatus-consulte organique, proposé au Sénat par les grands digni-

taires de l'empire, et soumis à l'acceptation du peuple, nommait l'Empereur et réglait, dans sa famille, l'ordre de l'hérédité de mâle en mâle. Jusqu'au moment où l'élection était consommée, les affaires de l'État étaient gouvernées par les ministres en conseil.

Les membres de la famille impériale portaient le titre de princes français; à dix-huit ans, ils étaient membres du Sénat et du conseil d'État; ils ne pouvaient se marier sans l'autorisation de l'Empereur, qui conservait sur eux un pouvoir disciplinaire à peu près absolu. La liste civile était fixée, conformément aux décrets de 1790 et de 1791, à 25 millions pour l'Empereur et à 1 million pour chacun des princes. Des palais impériaux étaient établis aux quatre points principaux de l'Empire.

Il y avait six grands dignitaires de l'Empire, nommés par l'Empereur, jouissant des mêmes honneurs que les princes français, inamovibles, membres de droit du Sénat et du conseil d'État, membres du conseil privé de l'Empereur, et composant le grand conseil de la Légion d'honneur. Ces six grands dignitaires, dont on définissait longuement les attributions, étaient : 1° le grand électeur; 2° l'archichancelier de l'empire; 3° l'archichancelier d'État; 4° l'architrésorier; 5° le connétable; 6° le grand amiral.

Chaque titulaire des grandes dignités de l'Empire présidait un collége de département et recevait annuellement, à titre de traitement fixe, le tiers de la somme affectée aux princes, c'est-à-dire 333,333 francs; un statut de l'Empereur réglait leurs fonctions et déterminait leur costume dans les grandes cérémonies. Les successeurs de l'Empereur ne pouvaient déroger à ce statut que par un sénatus-consulte.

Après les grands dignitaires, venaient les grands officiers de l'Empire, savoir : 1° seize maréchaux; 2° huit inspecteurs et colonels généraux; 3° les grands officiers civils de la couronne. Les grands officiers de l'Empire, comme les grands

dignitaires, étaient inamovibles, et présidaient chacun un collége électoral.

Ce qu'il y avait de plus sérieux, dans cet étrange supplément à la constitution de l'an X, c'était l'organisation d'une haute cour de justice, dont la juridiction était déterminée, soit par la qualité des personnes, soit par la nature des crimes, et qui jugeait, d'une part, les délits personnels ou publics, commis par des membres de la famille impériale, par les hauts dignitaires, par les ministres, par les grands officiers, par les sénateurs, par les conseillers d'État; d'une autre part, les crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État, contre la personne de l'Empereur, et contre celle de l'héritier présomptif de l'Empire. Dans la longue énumération de ces délits et de ces crimes, il s'en trouvait dont le caractère était purement politique, ceux, par exemple, d'abus de pouvoir, de détention arbitraire et de violation de la liberté de la presse; mais, quand la poursuite devait avoir lieu sur la dénonciation du Corps législatif, elle était entourée de trop de difficultés et de lenteurs pour qu'elle pût intimider beaucoup les coupables. Le siége de la haute cour était dans le Sénat; l'archichancelier de l'Empire la présidait, et elle se composait des princes, des grands dignitaires et des grands officiers de l'Empire, du grand juge ministre de la justice, de soixante sénateurs, de six présidents de section du conseil d'État, de quatre conseillers d'État. Les sénateurs, les conseillers d'État et les membres de la cour de cassation étaient appelés par ordre d'ancienneté; il y avait, enfin, un procureur général à vie, nommé par l'Empereur, et la haute cour impériale ne pouvait agir que sur la poursuite de ce fonctionnaire.

La France, à coup sûr, eût été fort étonnée si, en 1791, en 1795, même en 1800 et 1802, un tel projet de constitution lui eût été présenté. En parcourant cette longue nomenclature de princes impériaux, de grands dignitaires, de grands officiers, et en voyant le soin minutieux avec lequel avaient été

réglés, dans l'acte constitutionnel, leurs fonctions, leur titre, leur traitement et jusqu'à leur costume; en remarquant, d'un autre côté, que, sur cent quarante-deux articles, il y en avait huit ou dix à peine qui touchassent vraiment à l'organisation des pouvoirs et à leurs rapports entre eux, la France se serait demandé s'il s'agissait de constituer la nation dont les grandes actions remplissaient le monde depuis quinze ans, ou quelque petite cour d'Allemagne se parant, faute de mieux, de la vieille friperie de l'empire germanique. En 1804, tous les contemporains l'attestent, la France en éprouva quelque surprise, quelque mécontentement, et, dans les troupes mêmes, d'après le témoignage non suspect de Rœderer, l'hérédité impériale, avec son cortége, fut assez mal accueillie. A Metz, notamment, quarante élèves de l'École du génie refusèrent de signer l'adresse qu'on leur demandait; mais le général Férino manda chez lui cinq des principaux opposants, leur parla très-vertement et les envoya en prison. Les trente-cinq autres, alors, s'empressèrent de signer, afin qu'on mît en liberté leurs camarades[1]. Quand on s'y prenait ainsi pour solliciter son assentiment, la France ne pouvait guère le refuser, et elle ne désavoua pas, au moins tout haut, ceux qui étaient censés la représenter, et qui, bien que trompés dans leur attente se déclaraient satisfaits et reconnaissants.

On entendit d'abord le conseiller d'État Portalis affirmer solennellement, dans son *Exposé des motifs*, que le nouveau sénatus-consulte consacrait les grands principes de la souveraineté nationale, de l'égalité des droits, de la liberté civile et religieuse. Après l'anarchie représentative dont la France avait tant souffert, il eût pu arriver qu'elle tombât dans les mains d'un oppresseur qui lui eût ravi sa liberté. Heureusement elle était tombée dans les bras d'un libérateur qui, après avoir détruit la tyrannie populaire, avait laissé à la

[1] Lettre de Rœderer à Joseph Bonaparte. 24 juin 1804.

liberté le soin de créer des institutions propres à la tempérer. Plus prévoyant que la liberté même, Napoléon n'avait-il pas donné successivement à ces institutions une forme plus régulière, une action plus forte, une direction plus populaire? De là, le sénatus-consulte de l'an X, supérieur à la constitution de l'an VIII, et le sénatus-consulte actuel, encore plus admirable que le premier. Un Sénat qui, sans partager le pouvoir législatif, aurait la garde et le dépôt des lois, qui garantirait la constitution de toute surprise, et remplirait auprès de l'Empereur l'office même de la conscience; des corps politiques chargés, l'un de préparer la loi, d'accord avec le prince, l'autre de l'épurer par ses discussions, le troisième de la sanctionner par son vote; de grands dignitaires, de grands officiers dans l'ordre civil et militaire, qui seraient à la fois une décoration pour le trône impérial et un lien de communication entre le prince et les citoyens! Quoi de plus satisfaisant pour la liberté, quoi de plus conforme aux principes de 1789? Il fallait donc se hâter, en adoptant le projet, de donner une nouvelle vie aux corps politiques, une nouvelle garantie à la nation.

A la voix du conseiller d'État Portalis, répondit, dans un merveilleux accord, la voix du sénateur Lacépède, rapporteur de la commission. Celui-ci commença par déclarer que ce serait une grande époque dans l'histoire des nations que celle où le peuple français, faisant entendre de nouveau sa volonté souveraine, fixait ses glorieuses destinées et consacrait un monument digne de lui à la liberté, à l'égalité, à la raison, à la reconnaissance, en assurant la couronne impériale dans la famille de son héros. Puis, s'abandonnant aux inspirations de son enthousiasme officiel, il célébra, ou, pour mieux dire, il chanta les avantages, les mérites, les bienfaits de la nouvelle constitution.

« Qui sait mieux que vous, citoyens sénateurs, que les
« grandes institutions ne peuvent être bien jugées que d'en

« haut, et qu'en cherchant à perfectionner en détail, on déna-
« ture souvent l'ensemble...? Votre commission a donc cru su-
« perflu de vous retracer des dispositions que vous connaissez,
« des mesures que chacun de vous a pesées et dont vous avez
« vu l'enchaînement.

« Tout est prévu!

« La succession bien réglée, et écartant loin de la France les
« calamités dont elle a tant souffert sous l'infortuné Charles VI!

« L'éducation des princes partagée entre le chef suprême de
« l'État et les pères de la patrie!

« De grandes dignités détournant la foudre du trône, dans
« les temps orageux, et n'élevant les citoyens dans un rang
« éclatant que pour faire voir de loin le triomphe de l'égalité!

« Le dépôt sacré de la liberté individuelle et de la liberté de
« la presse remis au Sénat! Et dans quelles mains pourrait-il
« être plus en sûreté?

« Un Corps législatif et un Tribunat, organes fidèles de la
« volonté nationale, et éclairant de plus en plus les discussions
« auxquelles ils se livreront!

« Une haute cour garante de prérogatives nationales, de la sû-
« reté de l'État et de celle des citoyens! L'aréopage d'Athènes
« jugeait au milieu des ombres de la nuit : c'était un emblème
« de l'impartiale équité; la France aura la réalité de cette
« image!

« En présence de tant de bienfaits, la liberté sainte, devant
« laquelle sont tombés les remparts de la Bastille, déposera
« donc ses craintes : l'homme d'État sera satisfait, et les om-
« bres illustres du sage Lhopital, du grand Montesquieu, du
« vertueux Malesherbes, seront consolées de n'avoir pu que
« proposer l'heureuse institution que consacre le sénatus-
« consulte. »

Il était assez audacieux d'invoquer le souvenir du 14 juillet 1789, à propos du sénatus-consulte de l'an XII, et de placer la constitution impériale sous la protection des noms de Lhopital,

de Montesquieu et de Malesherbes. Néanmoins, Lanjuinais étant malade, pas une voix ne protesta, si ce n'est, dit-on, celle de Grégoire; et dès le lendemain le sénatus-consulte put être porté au Tribunat par l'ex-conventionnel Treilhard, qui le vanta comme le dernier mot de la civilisation et comme la consécration éclatante de tous les droits et de toutes les libertés populaires. On pouvait craindre qu'au Tribunat le langage ne fût un peu différent et qu'on ne s'y rappelât les belles protestations libérales de la discussion précédente; mais le Tribunat prit, comme le Sénat, le parti de voir, dans le sénatus-consulte, la réalisation de tous ses vœux, et de remercier le nouvel empereur de sa confiance illimitée dans la nation. Fabre (de l'Aude), président, Chabot (de l'Allier), Albisson, s'évertuèrent donc à prouver que le sénatus-consulte non-seulement garantissait toutes les libertés publiques, mais que, par la création de grandes dignités purement personnelles, il consacrait définitivement le principe sacré de l'égalité devant la loi. Aussi, sur la proposition d'Albisson, le Tribunat décida-t-il, à l'unanimité, « que l'Empereur serait supplié de « vouloir bien éterniser, par une médaille, l'heureuse époque « de l'alliance, jusqu'alors peu connue, de l'Empire et de la « liberté. »

A peine d'ailleurs l'Empire était-il proclamé que les grandes dignités et les grandes charges furent distribuées, à raison des services anciens et des services nouveaux. Le deuxième consul, Cambacérès, fut archichancelier d'empire; le troisième consul, Lebrun, architrésorier; le prince Joseph Bonaparte, grand électeur; le prince Louis Bonaparte, connétable; M. de Talleyrand, grand chambellan; le cardinal Fesch, grand aumônier; Duroc, grand maréchal du palais; M. de Caulaincourt, grand écuyer; le maréchal Berthier, grand veneur; M. de Ségur, grand maître des cérémonies; et les qualifications d'altesse, de monseigneur, d'excellence, ne tardèrent pas à remplacer, sans transition, la qualification de citoyen.

Comme quelques-uns des conseillers intimes de Napoléon, Rœderer particulièrement, ne paraissaient pas bien comprendre l'utilité ou la convenance de ces qualifications nouvelles : « Vous devriez voir, dit l'Empereur à Rœderer, pourquoi j'ai « fait donner le *monseigneur* aux maréchaux de France, c'est-« à-dire aux hommes les plus attachés aux principes républi-« cains; c'était pour assurer à la dignité impériale le titre de « *majesté* [1]. »

Les dévouements secondaires trouvèrent aussi leur récompense dans la distribution d'emplois moins importants, et un nouveau flot d'adresses et de félicitations vint tout couvrir. Parmi ces adresses, on remarqua celles du clergé, qui, deux mois après le meurtre du duc d'Enghien, décerna pieusement à Napoléon Bonaparte les titres d'*envoyé du Très-Haut et d'homme de sa droite.* L'ancienne noblesse ne resta pas en arrière du clergé, et, tandis que des régicides se précipitaient dans des charges de cour, on vit d'anciens compagnons d'armes du prince de Condé briguer la faveur de celui qui venait de tuer son fils! Bassesse égale des deux parts, et spectacle peu fait assurément pour honorer le nouvel empire!

L'homme extraordinaire qui, de si bas, s'était élevé si haut, était-il du moins satisfait, et pouvait-on espérer qu'il se contenterait d'être le maître absolu d'un grand peuple? On dut le croire, et pourtant il n'en était rien, ainsi que le prouve une conversation familière tout récemment révélée à la France : « Je suis venu « trop tard, dit Napoléon, le 3 décembre 1804, à M. Decrès, « ministre de la marine [2], il n'y a plus rien de grand à faire. » Et, comme M. Decrès se récriait : « Oui, répondit-il, j'en con-« viens, ma carrière est belle, j'ai fait un beau chemin; mais « quelle différence avec l'antiquité! Voyez Alexandre : après « avoir conquis l'Asie et s'être annoncé aux peuples comme fils « de Jupiter, à l'exception d'Olympias, qui savait à quoi s'en te-

[1] *Mémoires de Rœderer.*

[2] *Mémoires du duc de Raguse.*

« nir à l'exception d'Aristote et de quelques pédants d'Athènes,
« tout l'Orient le crut. Eh bien, moi, si je me déclarais aujour-
« d'hui fils du Père éternel, et que j'annonçasse que je vais lui
« rendre grâce à ce titre, il n'y a pas de poissarde qui ne me
« sifflât sur mon passage. Les peuples sont trop éclairés aujour-
« d'hui; il n'y a plus rien de grand à faire. »

N'y avait-il pas, dans cet étrange regret, si étrangement exprimé, l'indice certain d'un esprit qui commençait à s'égarer, d'une ambition qui ne devait point connaître de bornes, d'un orgueil auquel l'empire même du monde ne pouvait pas suffire ?

IX

1804-1813

Omnipotence de l'Empereur. — Sénatus-consultes substitués aux lois. — Tribunaux spéciaux. — Suppression du Tribunat. — Organisation de la noblesse impériale. — Rétablissement des majorats et des substitutions. — Décret sur les prisons d'État. — Décret sur la presse. — Confiscation et attentats à la propriété. — Concile de 1811 et emprisonnement de trois évêques. — Conspiration de Malet. — Impôts perçus sans le concours du Corps législatif. — Annulation d'un jugement criminel. — Conclusion.

Rien, dans ces premiers temps, ne manqua au triomphe du nouveau César. Chaque jour les grands corps de l'État, les hauts fonctionnaires, venaient prêter serment entre ses mains, et, les derniers venus cherchant, dans l'expression de leur enthousiasme, à dépasser ceux qui les avaient précédés, l'Empereur put croire, pendant quelque temps, que la France ne vivait plus qu'en lui et pour lui. Il serait fastidieux de reproduire ou même d'analyser toutes ces plates harangues; il faut pourtant mentionner celle de François de Neufchâteau, qui, comme président du Sénat, présenta à l'Empereur les membres du Corps législatif et du Tribunat. Ce qui le frappait surtout, c'est le respect que le premier consul avait manifesté pour le peuple, en provoquant toutes les idées libérales : « Ah ! sans doute, s'écriait-il, avec un grand homme comme « notre Empereur, nous n'avions pas besoin de prendre tant « de précautions pour garantir nos droits dont il est pénétré;

« nous n'aurions eu qu'à nous livrer, qu'à nous confier à lui-
« même... son esprit nous entend; son génie nous devine et
« son cœur nous comprend. »

Le sénatus-consulte du 10 floréal, cet acte auguste, ce pacte saint entre la nation et l'Empereur méritait aussi d'être glorifié, et François de Neufchâteau n'y manqua pas. Avec un à-propos dont Lacépède dut être jaloux, il cita un passage de Fénelon, dans lequel, faisant parler Socrate, l'auteur signale le double inconvénient de la licence et du despotisme, et demande « entre ces deux excès un milieu qui est une liberté « modérée par la seule autorité des lois. » Et, heureux d'ajouter ainsi l'autorité de Fénelon et de Socrate à celles de Lhopital, de Montesquieu et de Malesherbes : « En lisant ce morceau, « ajouta-t-il, si digne de l'archevêque de Cambrai et de celui « qu'il fait parler, on croit lire le préambule du sénatus-« consulte du 10 floréal. »

De ces discours et de beaucoup d'autres analogues, il y a, ce nous semble, deux conclusions à tirer : la première, c'est que, dans le monde officiel, on voulait à tout prix gagner la faveur de l'Empereur ; la seconde, c'est que, tout en conférant le pouvoir absolu, on se croyait obligé, pour plaire à l'opinion publique, de parler de liberté. Il est certain, en effet, qu'en dehors du monde officiel l'Empire avait beaucoup moins de succès que le consulat à vie, et que, tout en acceptant volontiers l'hérédité impériale, on s'attendait à la voir autrement accompagnée. Jamais donc Napoléon Bonaparte ne fut plus maître, plus responsable de sa destinée. En l'an XII, deux routes s'ouvraient devant lui : l'une qui l'a mené à l'abîme où il est tombé : l'autre qui, probablement, l'eût conduit à une longue possession du pouvoir. Le reproche que lui adressent la plupart des républicains, c'est d'avoir voulu échanger un titre viager contre un titre héréditaire, et transformer la république en monarchie ; le reproche plus sérieux, mieux fondé que lui adressent les hommes de bon sens, c'est d'avoir voulu être

monarque absolu, plutôt que monarque constitutionnel. Certes, dans l'état des esprits, il n'avait point à craindre ces oppositions injustes, violentes, factieuses, qui, si on ne sait pas les déjouer, peuvent perdre les gouvernements ; ce qu'il avait à craindre, c'étaient les adhésions complaisantes, empressées, serviles, qui, lorsqu'on s'y laisse prendre, sont encore bien plus funestes. La liberté politique eût fait justice de ces sortes d'adhésions, sans compromettre en rien celles que le premier consul devait à son génie, à sa gloire, aux services qu'il avait rendus à la France ; et quand, au lieu de serviteurs ardents à lui plaire, le jeu des institutions lui eût donné des conseillers jaloux de lui être utiles ; quand, au lieu de vulgaires compliments et de basses flatteries, il eût entendu des conseils indépendants et de sages avertissements, nul doute que bien des fautes n'eussent été évitées et qu'il n'eût pu s'arrêter à temps dans les voies où il finit par s'apercevoir, mais trop tard, que le pays ne voulait pas le suivre. Les ennemis des institutions libres voient toujours l'embarras qu'elles causent, jamais l'appui qu'elles donnent, et ne songent guère que le despotisme, aux jours de l'adversité, paye cher les facilités dont il a joui aux jours de la prospérité.

Ces réflexions, il faut le dire, étaient, dès cette époque, celles de quelques hommes éclairés et prévoyants, même parmi les conseillers intimes de l'Empereur. Ainsi, Rœderer, qui, depuis deux ans, poussait ouvertement au rétablissement de la monarchie, mais qui voulait l'appuyer sur un Sénat héréditaire, sur des corps intermédiaires indépendants, en un mot, sur une sorte d'aristocratie révolutionnaire, Rœderer lui-même regardait le sénatus-consulte du 10 floréal comme très-imparfait, et, dans une note rédigée par lui en l'an XII, on trouve les remarquables paroles que voici :

« L'organisation des pouvoirs ne peut jouer utilement telle « qu'elle est ; elle servira sans obstacle un prince violent, et « renversera sans obstacle un prince faible.

« Avec un sénatus-consulte, le prince peut détruire le Corps « législatif, le décimer, le déporter, etc. Et qu'en coûte-t-il « pour un sénatus-consulte? Un conseil privé préalable! un « conseil composé à volonté!

« Avec une loi de finances proposée au Corps législatif, et « que l'on fait appuyer par des orateurs, on renverse le Sénat « au grand contentement des tribunes.

« Voilà les abus qui sont au pouvoir d'un prince violent; « voici ce qui peut arriver avec un prince faible :

« Le Sénat, après avoir servi longtemps à autoriser des « volontés arbitraires, pourra bien se croire en droit d'avoir « ses volontés propres; un corps qui aura tout autorisé se « croira tout permis; après avoir été employé par le prince à « détruire les pouvoirs constitutionnels, il pourra bien se « croire en droit de détruire le prince. »

En écrivant ces lignes en l'an XII, Rœderer ne savait pas que, peu d'années après, le prince violent serait devenu le prince faible, et que sa prophétie s'accomplirait de point en point.

Chose singulière et qui prouve à quel point, en fait de gouvernement, l'esprit de Napoléon Bonaparte était fermé à toute autre idée qu'à celle du pouvoir absolu! Ce que Rœderer et plusieurs de ses conseillers dévoués apercevaient en 1804, il ne le voyait pas en 1818, après la terrible leçon des événements, à l'époque même où il prétendait se donner comme le *premier soldat*, comme le *grand représentant*, comme le *Messie* des idées libérales[1]! A Sainte-Hélène il s'efforçait donc encore de prouver que les institutions impériales étaient excellentes et que la France ne les avait pas connues. « Le conseil d'État, disait-il, « était la pensée de l'Empereur en délibération comme les « ministres étaient sa pensée en exécution. — C'était, il ne « l'ignorait pas, un adage reçu, que le Corps législatif, réu-

[1] *Mémorial de Sainte-Hélène.*

« nion de muets, adoptait sans opposition toutes les lois qu'on « lui présentait, et l'on attribuait à la complaisance, à la ser« vilité, ce qui tenait à la nature et à la bonté de l'institution. « Quant au Sénat, on l'accusait de bassesse et de servilisme. « Qu'eût-on voulu que fît le Sénat? qu'il refusât des conscrits ; « que les commissions de la liberté individuelle et de la « presse fissent esclandre contre le gouvernement? Au lieu de « cela, les sénateurs venaient, avant de voter, trouver l'Em« pereur, et lui produire, à l'écart, quelquefois très-chaude« ment, leurs objections, ou même leurs refus, et ils s'en re« tournaient convaincus ou par ses raisonnements, ou par la « force et l'imminence des choses. Les votes du Sénat étaient « presque constamment unanimes, parce que la conviction y « était universelle. Je le répète, ajoutait Napoléon, *la carrière « du Sénat a été irréprochable. L'instant seul de sa chute a été « honteux et coupable.* » Et, arrivé à ce point, Napoléon ne songeait même pas à se demander s'il était possible que des hommes irréprochables la veille devinssent, du jour au lendemain, honteux et coupables, et si le régime qui avait préparé une telle transformation était un régime bon et sain !

Quoi qu'il en soit, il nous paraît démontré qu'en 1804 tout le monde, excepté Napoléon Bonaparte, pensait qu'un accroissement des libertés publiques devait suivre l'établissement du trône héréditaire. Par l'effet de sa seule volonté, il arriva tout le contraire, et les Assemblées représentatives devinrent plus dépendantes, plus impuissantes que jamais. En un mot, le fantôme d'institutions libres, que la constitution de l'an VIII et celle de l'an X avaient conservé, disparut complétement, et l'Empereur fut, en apparence comme en réalité, le seul représentant, le seul législateur, le seul administrateur de la nation. Or le pouvoir absolu, qui puise son titre et sa force dans les suffrages populaires, obtient bien plus facilement la soumission et le silence que le pouvoir absolu dont l'origine est ailleurs. Du moment où l'Empire était fait, il pou-

vait donc, au moins pour un temps, bien plus que n'avait pu l'ancienne monarchie, et la plus lourde des tyrannies devait peser sur le pays. Il reste à montrer, non par des raisonnements, mais par des faits, quels devaient être les effets de cette tyrannie, et jusqu'à quel point il lui était donné d'assurer le repos et le bonheur de la France.

C'est le propre des gouvernements absolus d'accomplir leurs fonctions avec une sorte de régularité mécanique, sans bruit et sans que rien avertisse des obstacles qu'ils rencontrent ou des dangers qui les menacent. Le gouvernement impérial se comporta ainsi de 1804 à 1807, au milieu des grandes émotions de la guerre et des triomphes inouïs qui, entre Austerlitz et Friedland, élevèrent l'Empire et l'Empereur à l'apogée de la gloire et de la puissance. Le Tribunat se réunissait de temps en temps, en séance publique, comme pour se prouver à lui-même qu'il existait encore, et, faute d'autre besogne, il se contentait de recevoir et d'enregistrer à son procès-verbal, avec mention honorable, l'hommage que certains auteurs voulaient bien lui faire de leurs ouvrages. Le Corps législatif, de son côté, pendant les deux ou trois mois de session qui lui étaient accordés, se rassemblait une première fois pour recevoir les projets de loi qu'il plaisait à l'Empereur de présenter, et une seconde fois pour les voter, après avoir entendu, non plus contradictoirement, mais concurremment, les conseillers d'État et les tribuns. Puis, quand venait le jour des élections, les colléges électoraux se réunissaient et nommaient, avec une docilité exemplaire, les candidats que l'administration leur désignait. Ceux qui aspiraient aux dix mille francs du Corps législatif, ou aux quinze mille francs du Tribunat, n'avaient donc point à s'inquiéter des électeurs; ils avaient seulement à faire valoir leurs titres, d'une part, auprès du gouvernement, de l'autre, auprès du Sénat.

Cependant le ministère de la police, rétabli et replacé dans la main de Fouché, opérait des arrestations arbitraires

et interdisait la publication des livres qui déplaisaient, sans que jamais il fût question, même pour la forme, des fameuses commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse. La haute cour de justice elle-même restait sans organisation. Par un décret de l'an XIII, Regnauld de Saint-Jean-d'Angély avait été nommé procureur général près cette cour, mais on en était resté là. « L'Empereur n'aimait pas, dit Thibaudeau, les procès politiques, qui avaient, selon lui, le double inconvénient d'attirer l'attention publique, et d'aboutir quelquefois à de fâcheux acquittements. Mieux valait procéder par mesure de haute police, arrêter, juger secrètement les accusés et garder en prison ceux que l'on croyait dangereux[1]. »

Les cours spéciales de justice criminelle, dont chaque jour on étendait la juridiction, suffisaient, d'ailleurs, à tous les besoins. On s'était borné d'abord à les établir dans un nombre limité de départements, par des sénatus-consultes qui devaient être renouvelés de temps en temps; mais on s'enhardit, et il fut question de substituer aux tribunaux spéciaux divers tribunaux d'exception, dont l'organisation se modifierait selon les circonstances. Un jour, par exemple, l'Empereur soutint que la gendarmerie avait besoin d'être défendue contre la partialité du jury, surtout en matière de conscription, et, en attendant un tribunal *ad hoc*, il proposa d'établir que, dans les affaires où la gendarmerie serait en cause, les jurés seraient pris parmi les gendarmes. La proposition fit rire, et n'eut point de suite; mais la loi du 29 pluviôse an XIII répondit d'une autre manière au vœu de l'Empereur, en attribuant à des cours spéciales la connaissance de toutes violences ou voies de fait exercées, avec ou sans armes, contre la gendarmerie ou contre toute force armée. Ainsi finit par se trouver soustraite au jury, d'une part, à la haute cour, de

[1] Thibaudeau, *Histoire de l'Empire*, t. II, p. 215.

l'autre, la connaissance de la plupart des crimes et délits politiques[1].

Au même moment (août 1806), l'Empereur exilait de Paris plusieurs personnes notables, parmi lesquelles on remarquait avec étonnement madame Récamier, et il imposait au clergé un catéchisme officiel qui plaçait les devoirs des Français envers Napoléon Ier presque au même rang que les devoirs des hommes envers Dieu. « Que doit-on penser, disait ce caté-« chisme, de ceux qui manqueraient à leur devoir envers « notre Empereur? — Selon l'apôtre saint Paul, ils résiste-« raient à l'ordre établi de Dieu même, et se rendraient dignes « de la damnation éternelle. » La puissance impériale rayonnait ainsi dans tous les sens, sans que rien l'avertît qu'elle avait eu un commencement et qu'elle pouvait avoir une fin.

L'Empereur était alors si complétement maître, qu'il ne prenait plus la peine de respecter, même en apparence, sa propre constitution. S'il est un droit dont il paraisse impossible de priver le Corps législatif, là où il en existe un, c'est assurément le droit de voter le contingent annuel soit en hommes, soit en argent. Cela n'empêcha pas l'Empereur, en septembre 1805, de demander au Sénat, vu l'urgence, de suppléer le Corps législatif absent, et d'appeler sous les drapeaux, par un sénatus-consulte, la conscription de 1806. Une telle demande était formellement contraire au sénatus-consulte organique de 1804, et Cambacérès, qui, en sa qualité de légiste, tenait aux formes, hasarda quelques objections. Il eût voulu, du moins, que le sénatus-consulte demandé fût précédé d'un sénatus-consulte organique, attribuant au Sénat le droit de voter les contingents. C'était, encore une fois, prendre un autre chemin pour arriver au même but. Mais à quoi bon maintenant? On eût ainsi perdu quelques jours, et ni la constitution ni le Corps législatif ne valaient un tel sacrifice, si

[1] Thibaudeau, *Histoire de l'Empire*, t. I, p. 259; t. II, p. 220.

petit qu'il pût être. Cambacérès céda donc, le Sénat vota, et le Corps législatif se tut. Une fois le précédent établi, on ne manqua pas de s'en prévaloir, et en novembre 1806, après Iéna; en mars 1807, après Eylau, on procéda de la même façon. Et comme, lors de la dernière demande, Cambacérès, toujours prudent, craignait que le départ de deux conscriptions en quatre mois ne fît mauvais effet, Napoléon signifia nettement qu'il n'entendait pas que, soit au conseil d'État, soit au Sénat, il s'élevât une seule objection contre son projet de décret.

Le décret passa sans objection, et toujours sans que le Corps législatif s'aperçût ou voulût s'apercevoir qu'on le dépouillait de sa principale prérogative. Loin de là; chaque jour ajoutait à sa reconnaissance, à son enthousiasme, et son président Fontanes n'était démenti par personne quand il disait : « Tous les « vœux doivent être satisfaits. Nous cherchions le moyen de « réunir la monarchie avec la liberté, et la liberté avec le re- « pos. Ce problème difficile est enfin résolu. »

Le Corps législatif ne s'émut pas davantage quand, à la même époque à peu près, Napoléon demanda et obtint un sénatus-consulte qui lui donnait le droit de réorganiser, par décret et à son gré, la garde nationale.

On ne saurait, certes, dire qu'une telle Assemblée eût rien d'incommode; et pourtant, lorsque par hasard quelques boules noires se trouvaient au fond de l'urne du scrutin, l'Empereur s'en étonnait, s'en irritait, et cherchait les moyens de mettre fin à ce qu'il appelait une opposition factieuse. « Je veux, di- « sait-il le 29 mars 1806, qu'on me fasse un Corps législatif « qui n'exige rien de moi; toutefois il ne faut pas le rendre « plus faible qu'il ne l'est maintenant, car il ne pourrait plus « me servir[1]. » C'est dans ce double dessein, avec cette double pensée, qu'il fit mettre en discussion, au conseil d'État, le projet

[1] *Opinions de Napoléon*, par un conseiller d'État.

d'un nouveau sénatus-consulte qui rendait les fonctions de législateur compatibles avec celles de juge et d'administrateur. Napoléon voyait là un moyen de satisfaire les législateurs, de les attacher au gouvernement et de les empêcher d'aller porter leurs bouderies dans les départements. « On ne saurait, « disait-il, rendre le Corps législatif trop maniable; s'il était « assez fort pour dominer, il mettrait le gouvernement dans « l'alternative de le détruire ou d'être détruit[1]. »

A cette époque, bien qu'il se plaignît souvent du Corps législatif, Napoléon se contentait donc de le rendre aussi maniable que possible, et ne voulait pas le détruire; mais, en 1807, il crut que le moment était venu de porter le dernier coup au Tribunat. Depuis sa transformation de l'an XII, ce corps était condamné à garder le silence dans son propre palais, et, quand on lui permettait de prendre la parole au Corps législatif, c'était pour la forme, et après qu'il s'était mis d'accord avec le conseil d'État. Néanmoins Tribunat fait penser à tribune, et, bien que la chose n'existât plus, le mot pouvait, dans des esprits mal faits, réveiller de fâcheux souvenirs. Il était sage d'en finir avec l'un comme avec l'autre, et, à son retour de Tilsitt, l'Empereur voulut ajouter ce laurier à tant d'autres. Depuis l'an VIII, le monde officiel était pourtant habitué aux représentations où figuraient régulièrement trois orateurs du conseil d'État et trois orateurs du Tribunat. Puisqu'on conservait le Corps législatif, on ne pouvait guère le priver d'une satisfaction aussi innocente. Voici donc ce qui fut imaginé : un sénatus-consulte, en date du 19 août 1807, supprima le Tribunat; mais le même sénatus-consulte autorisa le Corps législatif à nommer, au scrutin secret, trois commissions sous le titre de commission de législation, commission d'administration intérieure, commission de finances, destinées à remplacer les trois

[1] *Opinions de Napoléon*, par un conseil d'État. — *Histoire de l'Empire*, par Thibaudeau.

sections du Tribunat. L'Empereur nommait les présidents de ces commissions, qui délibéraient séparément et secrètement, et qui, en cas de discordance d'opinion entre elles et les sections correspondantes du conseil d'État, se réunissaient pour conférer avec ces sections, sous la présidence de l'archichancelier ou de l'architrésorier. Si les conseillers d'État et les membres de la commission étaient du même avis, le président de la commission était entendu en séance publique, après l'orateur du conseil d'État; s'ils n'étaient pas d'accord, tous les membres de la commission avaient la faculté d'exposer, devant le Corps législatif, le motif de leur opinion. Lorsque les circonstances donnaient lieu à l'examen de quelque projet d'une importance particulière, l'Empereur pouvait, d'ailleurs, dans l'intervalle des sessions, désigner les membres du Corps législatif nécessaires pour former les commissions, et, dans ce cas, elles se trouvaient nommées de plein droit pour la session prochaine. En échange de ce surcroît d'attributions, et pour qu'on n'en abusât pas, nul, à l'avenir, ne pouvait être nommé du Corps législatif à moins d'avoir quarante ans accomplis. Enfin les tribuns supprimés trouvaient un asile et un traitement dans le Corps législatif, jusqu'à l'époque où devaient cesser leurs fonctions.

Quand ce sénatus-consulte fut rendu, la session venait de s'ouvrir, et on eut soin de le tenir secret. Enfin, le 18 septembre, à la veille de la clôture, il fut communiqué au Corps législatif et au Tribunat. A cette grande nouvelle, les législateurs ne se sentirent pas de joie. L'Empereur, dans sa bonté, dans sa générosité, dans sa magnanimité, voulait donc bien leur rendre la parole, et désormais ils n'auraient plus le chagrin d'entendre le conseil d'État et le Tribunat discourir, en leur présence, sans qu'il leur fût permis de placer un mot dans la conversation. Aussi l'éloquence du président Fontanes monta-t-elle à son diapason le plus élevé.

« La majesté des Assemblées nationales, s'écria-t-il, va re-
« naître sous les auspices d'un grand homme. Ces enceintes, na-

« guère accoutumées à tant de clameurs, s'étonnaient de leur « silence, et ce silence va cesser. Celui qui fait taire toutes les « factions ne veut pas que des voix respectueuses, mais libres, « soient plus longtemps enchaînées. Rendons-nous dignes d'un « tel bienfait. Que la tribune soit sans orage, et qu'on n'y ap- « plaudisse qu'au triomphe de la raison; que la vérité surtout « s'y montre avec courage, mais avec sagesse, et qu'elle y brille « de toute sa lumière. Un grand prince doit en aimer l'éclat; « elle seule est digne de lui! Et qu'en pourrait-il craindre? « Plus on le regarde, et plus il s'élève; plus on le juge, et plus « on l'admire! »

Le président Fontanes n'avait pas été mieux inspiré par la bataille d'Austerlitz et par la paix de Tilsitt.

Ce qu'il y a de plus admirable, c'est que les tribuns joignirent leurs remercîments à ceux du Corps législatif, et votèrent, sur la proposition de Carion-Nisas, une adresse dans laquelle ils se disaient comblés de joie par les témoignages de bienveillance et d'approbation que l'Empereur avait bien voulu leur donner. La mesure qui venait de les frapper devenait ainsi la plus précieuse récompense de leur dévouement.

En elle-même, et indépendamment des motifs qui l'avaient déterminée, cette nouvelle réforme constitutionnelle ne signifiait absolument rien, et il était fort indifférent que trois commissions du conseil d'État, ou trois sections du Tribunat, fussent chargées d'amuser le public par une apparence de discussion. Avant de périr, le Tribunat donna, d'ailleurs, la mesure de son utilité et des regrets que devait laisser sa suppression. Un projet de loi avait été présenté qui, contrairement à la constitution de 1791 et à la constitution de l'an III, donnait à l'Empereur l'interprétation des lois, en cas de dissentiment entre la cour de cassation et les cours d'appel. Le motif de ce changement était, disait-on, que l'initiative attribuée au pouvoir législatif, en 1791 et en l'an III, appartenait, en 1806, à l'Empereur, et que, dès lors, comme législateur principal et comme

chef de l'administration, le droit d'interpréter les lois lui était naturellement dévolu. Le raisonnement était faible; mais le Tribunat le trouva excellent, et proposa l'adoption de la loi. Elle ne passa pourtant qu'à cent soixante-six voix contre soixante, ce qui parut, de la part du Corps législatif, un grand acte d'opposition.

Dans le cours de la même session, les tribunaux subirent aussi leur réforme, mais une réforme beaucoup plus sérieuse. La constitution de l'an VIII avait déclaré (art. LXVIII) les magistrats inamovibles, à moins qu'ils ne fussent condamnés pour forfaiture, ou éliminés de la liste des notables. Le sénatus-consulte de l'an X ayant supprimé la liste des notables, on avait substitué à ce mode de censure populaire un droit disciplinaire que la cour de cassation exerçait sur les magistrats des cours d'appel, et les cours d'appel sur les magistrats des tribunaux civils. Mais ce qui avait suffi en 1802 ne suffisait plus en 1807. Il fut donc résolu, non par une loi, mais par un sénatus-consulte, qu'à l'avenir les pouvoirs des magistrats ne deviendraient irrévocables qu'après cinq ans d'exercice, et que, pendant ce temps, l'Empereur resterait maître de juger s'ils méritaient ou non d'être maintenus. Quant au présent, il fut résolu qu'une commission de six sénateurs, sur un rapport du ministre de la justice, examinerait la conduite des juges signalés comme incapables ou indignes, et que l'Empereur, sur l'avis motivé de cette commission, pourrait les révoquer et pourvoir à leur remplacement. C'est, dit Thibaudeau, ce que l'ex-conventionnel Treilhard appelait : « Opérer une épuration salutaire. »

Le principe de l'inamovibilité de la magistrature n'est pas un de ces principes sacrés auxquels il n'est jamais permis de porter atteinte, et il est probable que, par cette mesure, plusieurs mauvais magistrats se trouvèrent écartés; il est plus probable encore qu'on destitua des hommes dont le seul tort était d'avoir conservé quelque indépendance d'esprit et de

caractère. Dans tous les cas, le sénatus-consulte du 12 octobre 1807 rendait l'Empereur maître de la justice, comme il l'était déjà de la politique, de la législation et de l'administration.

La Révolution de 1789, on le sait, s'était faite au nom de deux idées : l'idée de liberté et l'idée d'égalité. Des garanties inspirées par l'idée de liberté, pas une ne subsistait en 1806, et, de ce côté, l'œuvre contre-révolutionnaire était achevée. Plus fortement enracinée dans les esprits et dans les lois, l'idée d'égalité avait résisté, et, de ce côté, les principes de 1789 étaient encore en honneur. Ceux qui tenaient à l'égalité plus qu'à la liberté avaient bien conçu certaines inquiétudes quand le pouvoir héréditaire avait été rétabli, et quand ce pouvoir s'était entouré de grands dignitaires et de grands officiers de l'empire, sans compter une véritable cohue de maréchaux du palais, de chambellans, d'écuyers, de préfets du palais, de capitaines des chasses, de maîtres des cérémonies, de hérauts d'armes, de pages, de dames d'honneur, de dames du palais et de dames d'atours; mais on leur avait démontré que l'exception confirme la règle, et qu'une tour au milieu d'une plaine n'empêche pas le sol d'être nivelé. Ils avaient donc laissé passer, sans trop de mécontentement, deux décrets, l'un en vingt-six titres, l'autre en vingt et un titres, sur les préséances, et sur les honneurs civils et militaires; un statut en quarante et un articles réglant tout ce qui concernait l'état civil des princes et princesses du sang; enfin, un règlement en huit cent dix-neuf articles sur l'étiquette de la maison impériale[1]. Mais ils commencèrent à

[1] Dans ce règlement, on trouve une foule d'articles, tels que ceux-ci :

« Les carafes d'eau et de vin à l'usage de Leurs Majestés sont placées sur un plat d'or, le verre sur un autre plat et à la droite de leurs couverts. Lorsque l'Empereur demande à boire, le premier préfet verse l'eau et le vin dans le verre, qui est offert à Sa Majesté par le grand maréchal.

« Le grand chambellan fait verser devant lui le café dans la tasse destinée à l'Empereur ; un page la lui remet sur un plat d'or, et il l'offre à Sa Majesté.

« On pose une serviette sur la nappe, à la place où doit être mis le couvert de l'Empereur et celui de l'Impératrice. Cette serviette doit tomber

s'émouvoir quand, en avril 1806, l'Empereur créa et distribua à ses favoris de grands fiefs héréditaires, à l'étranger, avec dotations, majorats et substitutions. Ils s'émurent davantage encore quand, le 14 août de la même année, un sénatus-consulte établit, contrairement au Code civil, que Sa Majesté, soit pour récompenser de grands services, soit pour exciter une utile émulation, soit pour ajouter à l'éclat du trône, pourrait autoriser un chef de famille à substituer ses biens libres pour en former la dotation d'un titre héréditaire. Là, sans contredit, était le rétablissement de la noblesse, non pas seulement nominale, mais réelle, territoriale, féodale, et en tout semblable à celle dont le pays se croyait définitivement affranchi depuis la fameuse nuit du 4 août.

Que les majorats et les substitutions puissent fort bien se concilier avec des institutions libres, c'est ce que prouve l'exemple d'un pays voisin; mais, à tort ou à raison, la presque unanimité de la France en jugeait autrement, et peut-être dans le Sénat, dans le conseil d'État, dans le Corps législatif, dans le Tribunat, ces innovations rétrogrades n'avaient-elles pas dix partisans sincères; ce qui n'empêcha nullement le conseil d'État et le Sénat, le Tribunat et le Corps législatif, de les sanc-

de la moitié de sa longueur au moins, de manière à pouvoir être rejetée sur le couvert lorsqu'il est placé, et le couvrir tout à fait.

« S'il se trouve dans l'appartement un prince de la famille impériale, la chose que demande l'Empereur lui est remise par l'officier de service, et le prince l'offre à Sa Majesté.

« Si, dans l'appartement, il y a plusieurs princes ou princesses, l'honneur de servir Leurs Majestés appartient à celui des princes ou à celle des princesses, les premiers par ordre de naissance.

« Si Sa Majesté n'est pas rentrée dans son palais quand il fait nuit, les pages de service l'attendent à la porte du vestibule pour la précéder, en portant un flambeau de poing de cire blanche.

« Quand Sa Majesté se sert de voiture de cérémonie, il en monte autant que possible derrière la voiture et six derrière le cocher. »

Le règlement où on lit toutes ces belles choses porte la date de germinal an XIII de la République.

tionner par leur vote ou par leur assentiment. A l'ouverture de la session, le président du Tribunat, Fabre (de l'Aude), alla jusqu'à dire qu'en créant des titres et des fiefs impériaux l'Empereur détruisait à jamais tout espoir d'un retour à la féodalité. Quand Bigot de Préameneu vint, au nom du conseil d'État, proposer d'effacer du Code civil l'article qui interdisait les substitutions, il ne rencontra donc aucune opposition, et le projet fut voté à deux cent cinquante et une voix contre neuf. D'autres lois, moins impopulaires, ayant rencontré une plus forte opposition, on peut en conclure que les législateurs et les tribuns se souvenaient de la fable du chien qui porte à son cou le dîner de son maître, et que plus d'un, parmi eux, espérait avoir part au gâteau.

Le principe d'une noblesse impériale ainsi posé et accepté, il ne restait plus qu'à en tirer la conséquence; c'est ce que l'Empereur fit par deux décrets, en date du 1er mars 1808. Un de ces décrets réglait la hiérarchie des titres en la faisant concorder avec la hiérarchie des fonctions. Ainsi les grands dignitaires prenaient le titre de prince et d'altesse sérénissime; les ministres, les sénateurs, les conseillers d'État à vie, les présidents du Corps législatif, les archevêques, prenaient le titre de comte; les présidents des colléges électoraux de département, les premiers présidents et procureurs généraux, les évêques, les maires des trente-sept bonnes villes, ayant droit d'assister au couronnement, prenaient le titre de baron; enfin les légionnaires prenaient le titre de chevalier. Ces divers titres, excepté le titre de prince, qui devait être remplacé par celui de duc, étaient transmissibles de père en fils, à la condition de posséder un certain revenu et de constituer des majoráts dont le chiffre était fixé. Les grands dignitaires pouvaient, en outre, créer pour leurs fils puînés des majorats de comte et de baron. L'Empereur enfin se réservait, en dehors de cette hiérarchie, d'accorder des titres à tous ceux de ses sujets qui se seraient distingués par des services rendus à l'État, notamment aux électeurs de départe-

ment qui auraient assisté à trois sessions des colléges électoraux et qui auraient rempli leurs fonctions à la satisfaction de Sa Majesté. Il était d'ailleurs formellement interdit à ceux qui obtenaient des titres de prendre d'autres armoiries ou d'avoir d'autres livrées que celles qui étaient énoncées dans les lettres patentes de création.

L'autre décret réglait minutieusement, soit pour les majorats de propre mouvement, soit pour les majorats sur demande, le mode de formation et de conservation de ces majorats, ainsi que leurs effets, quant aux biens et quant aux personnes.

A l'exception des titres de marquis et de vicomte, dont il n'était point question, toute l'ancienne hiérarchie aristocratique était donc rétablie, et, par une singularité remarquable, une Révolution dont un des premiers actes avait été l'abolition de l'ancienne noblesse aboutissait à la création d'une noblesse nouvelle. Pour les membres des Assemblées révolutionnaires qui faisaient partie du gouvernement, il ne s'agissait de rien moins que de renier le principe d'égalité, comme ils avaient renié le principe de liberté; mais, plus le sacrifice était grand, plus ils avaient de mérite à le faire et d'espoir d'en être récompensés. Ils ne reculèrent pas plus devant cette seconde apostasie que devant la première; et le Sénat, à qui l'Empereur avait bien voulu donner connaissance de ses décrets, les accueillit avec tous les témoignages d'une vive satisfaction. Il parut même aux conseillers d'État, aux sénateurs et aux autres dignitaires, qu'en les faisant ducs, comtes et barons héréditaires, l'Empereur prenait un moyen très-ingénieux, très-habile, de consacrer en fait le principe d'égalité. Quand Cambacérès serait prince, Fouché duc, Sieyès et Treilhard comtes, qui pourrait encore prétendre que la vertu et le talent ne conduisent pas à tout en France, et qu'il y a entre les hommes une autre distinction que celle du mérite? A la seconde ou à la troisième génération, le raisonnement per-

drait peut-être un peu de sa force; mais il fallait songer au présent plutôt qu'à l'avenir; et, dans le présent, la noblesse impériale était une admirable conception, une conception libérale et patriotique.

Ce ne fut pas là tout à fait le langage de Cambacérès quand, le 11 mars, il communiqua au sénat le décret dont il s'agit. Il se hasarda bien à dire « qu'un des motifs principaux de ce « décret était d'extirper, par la création des titres impériaux, « les dernières racines d'un arbre que le temps avait renversé, « et de confirmer ainsi le principe d'égalité ; » mais son bon sens l'empêcha d'appuyer sur l'argument personnel, et il aima mieux faire valoir, d'après Montesquieu, les raisons bien connues en faveur de la noblesse héréditaire. C'était là un langage beaucoup trop modeste pour qu'il fût imité, et le président du Sénat, Lacépède, se chargea de démontrer que, « par cette grande institution, l'empereur venait d'imprimer le sceau de la durée à toutes celles que le peuple français devait à sa haute sagesse. »

« Un nouveau prix, dit-il, ajouté aux récompenses que « Votre Majesté ne cesse de décerner au mérite, dans quelque « obscurité que le hasard de la naissance l'ait placé ; de nou- « veaux motifs d'imiter de grands exemples ; de nouveaux « liens de fidélité, de dévouement et d'amour envers la patrie, « le souverain et sa dynastie; les pères récompensés dans ce « qu'ils ont de plus cher; les souvenirs de famille rendus plus « touchants; la mémoire des aïeux devenue plus sacrée; l'es- « prit d'ordre, d'économie et de conservation fortifié par l'in- « térêt le plus naturel, celui de ses descendants; toute crainte « de retour d'une odieuse féodalité à jamais bannie; tout sou- « venir étranger à ce que vous avez fondé évanoui pour tou- « jours ; la splendeur des familles devenue la réflexion de « quelques-uns des rayons émanés de votre couronne; l'origine « de leur illustration rendue contemporaine de votre gloire; « le passé, le présent et l'avenir se rattachant à votre puis-

« sance, de même que, dans les conceptions sublimes du plus « grand poëte de l'antiquité, le premier anneau de la chaine « des destinées était dans les mains du plus puissant des « dieux : tels sont, sire, les résultats de l'institution à laquelle « le génie de Votre Majesté vient de donner le mouvement. »

Certes, l'homme extraordinaire à qui s'adressait ce langage avait fait de bien grandes choses, et la France, glorieuse et puissante au dehors, tranquille et prospère au dedans, pouvait, dans son ivresse, oublier un moment toutes les idées, tous les principes pour lesquels elle avait longtemps combattu; mais, si quelque chose devait la faire rentrer en elle-même, c'était le spectacle de ces courtisans parvenus, fiers de leurs bassesse, spéculant sur leur apostasie, et étalant avec complaisance à tous les yeux une servilité qui laissait bien loin celle de leurs devanciers. Malheureusement, même sur les esprits supérieurs, la flatterie, même excessive, produit toujours son effet; et, à force de s'entendre dire qu'il était plus qu'un homme, Napoléon Bonaparte avait fini par le croire.

A partir de cette époque, un changement notable s'opéra, non dans les actes, mais dans le langage; non dans les choses, mais dans les mots. Tout en prenant pour lui-même le pouvoir tout entier, Napoléon avait affecté jusqu'alors d'en laisser quelque chose aux grands corps de l'État, et d'entrer en partage avec eux. Après 1808, il affecta, au contraire, de les traiter en subordonnés, et de leur faire sentir durement, dans toutes les occasions, que la France n'avait point d'autre représentant, point d'autre maitre que lui. Un incident curieux vint, vers la fin de 1808, mettre pleinement en lumière cette orgueilleuse prétention. Il était alors à Burgos, préludant à la déplorable guerre qui l'a perdu, et il avait envoyé au Corps législatif quelques drapeaux pris sur l'ennemi. Une députation de cette assemblée ayant été, à cette occasion, présenter ses félicitations à l'impératrice, celle-ci, dans sa réponse, s'avisa de remercier « le corps qui représente la nation. » Peu de

jours après, le *Moniteur* contenait un article officiel, dont voici les principaux passages :

« Il est impossible que l'impératrice ait prononcé ces pa-« roles; elle connaît trop bien nos constitutions; elle sait trop « bien que le premier représentant de la nation, c'est l'Em-« pereur.

« Dans l'ordre de nos constitutions, après l'Empereur est le « Sénat, après le Sénat est le conseil d'État, après le conseil « d'État est le Corps législatif, après le Corps législatif vien-« nent chaque tribunal et chaque fonctionnaire public dans « l'ordre de leurs attributions... S'il y avait un corps représen-« tant la nation, ce corps serait souverain.

« La Constituante, la Convention, même le Corps législatif, « ont été représentants. De là sont venus nos malheurs. Ce « serait une prétention chimérique et criminelle que de vou-« loir représenter la nation avant l'Empereur.

« Le Corps législatif, improprement appelé de ce nom, de-« vrait être appelé Conseil législatif, puisqu'il n'a pas la fa-« culté de faire des lois, n'en ayant pas la proposition. Le Con-« seil législatif est donc la réunion des mandataires des col-« léges électoraux.

« Dans l'ordre de notre hiérarchie constitutionnelle, le pre-« mier représentant de la nation est l'Empereur et ses minis-« tres, organes de ses décisions; la seconde autorité représen-« tante est le Sénat; la troisième, le conseil d'État, qui a de « véritables attributions législatives; le Conseil législatif a le « quatrième rang. »

Il est probable que plus d'un membre du Corps législatif ressentit vivement l'injure et en garda au fond du cœur le cuisant souvenir; mais, pour le moment, on n'en témoigna rien, et le Corps, ainsi outragé, parut prendre fort bien la leçon. Quand la session fut close, quelques jours après cet incident, le président Fontanes ne sut pas même conserver la dignité du silence. « Oui, dit-il, le Corps législatif aime à reconnaître

« qu'il n'est qu'une émanation des colléges électoraux... Il « est fier d'en sortir et d'y rentrer, puisqu'il peut offrir, en « leur nom, sans aucun intérêt pour lui-même, l'hommage de « trente millions d'hommes au souverain le plus digne de les « gouverner. »

Ces citations suffisent pour montrer quelle était réellement, en 1807 et 1808, la forme du gouvernement de la France, et à quel degré d'avilissement étaient tombés les héritiers dégénérés de nos grandes assemblées représentatives. A dire vrai, l'Empereur les traitait comme ils méritaient d'être traités, et, quand il paraissait redouter leur puissance, il leur faisait trop d'honneur. Mais le despotisme est ainsi fait, qu'un grain de sable sous ses pas l'irrite et le trouble, comme si c'était un obstacle. Peut-on comprendre, par exemple, qu'après le sénatus-consulte de 1807, l'Empereur pût encore soutenir, en plein conseil d'État, que la constitution ne donnait pas assez de force au gouvernement, et qu'elle en donnait trop au Corps législatif, surtout en lui attribuant le droit de voter l'impôt? « Les impôts une fois établis, disait-il, doivent être « levés par de simples décrets, et l'on ne peut admettre « que le gouvernement, pendant l'intervalle des sessions, res- « te sans aucun moyen de faire les lois nécessaires. Heureu- « sement, sans compter la ressource des sénatus-consultes, il « y a celle des décrets que la cour de cassation regarde comme « des lois. Sans cela, ajoutait l'Empereur, il n'y aurait pas « de gouvernement en France[1]. »

En 1807, au moment de la paix de Tilsitt, la fortune de l'Empereur était à son apogée; en 1808, après les événements d'Espagne, elle commençait à décliner, et la faveur publique déclinait avec elle. Mais, sous le régime de compression que les constitutions de l'Empire avaient établi, cette opinion n'avait aucune issue régulière, et si, dans quelques circonstances,

[1] *Histoire de l'Empire*, par Thibaudeau.

elle parvenait à se faire jour, l'Empereur, au lieu d'y voir un avertissement salutaire, s'irritait, s'emportait et s'en prenait à son ministre de la police, dont le métier, selon lui, était de diriger l'opinion. Devant ces explosions d'une colère toute-puissante, chacun courbait la tête, les sages conseillers se taisaient, et les flatteurs redoublaient d'adulations. De 1808 à 1812, pendant ces années de mécontentement naissant et de servitude croissante, il n'y a donc plus à s'occuper du Sénat ni du Corps législatif. En parcourant la liste des membres que le Sénat nommait obscurément chaque année, on y trouve les noms d'hommes qui prouvèrent, plus tard, que l'Empire n'avait pas en eux des partisans bien dévoués ni bien convaincus; mais ils suivaient le courant, et, quels que fussent leurs sentiments véritables, il les renfermaient au fond de leur cœur, ou se bornaient à les manifester de temps en temps, au moyen de quelques boules noires. L'Empereur ne laissait pas même au Corps législatif le petit avantage de nommer les trois commissions qui avaient remplacé les trois sections du Tribunat. Usant de la faculté que lui réservait le sénatus-consulte organique, il se chargeait souvent lui-même de les choisir dans l'intervalle des sessions, et, comme dans ce cas elles devaient continuer leurs fonctions pendant la session suivante, il arrivait que, en définitive, l'Empereur donnait la parole à qui lui plaisait et la refusait à qui ne lui plaisait pas. La conséquence, c'est que, au jour fixé pour la discussion, le président de la commission faisait un rapport, toujours conforme à l'exposé des motifs des conseillers d'État délégués; après quoi, le Corps législatif adoptait silencieusement. Voici la formule à peu près invariable du *Moniteur*, pendant cette période :

« Aucun orateur du conseil d'État ni de la commission ne « demandant la parole, la discussion est fermée. Le Corps « législatif délibère sur le projet et le convertit en loi. »

Quelquefois, pour abréger, le *Moniteur* supprime la première phrase, comme inutile, et se contente de la seconde.

Dans tous les cas, il ne prend même plus la peine de dire combien il y a de boules blanches et combien de boules noires.

Mais si, à cette époque, nul intérêt ne s'attache aux délibérations du Sénat ou du Corps législatif, il n'en est pas moins curieux d'étudier, dans les faits et dans les opinions de l'Empereur, l'application du système qui, depuis les derniers sénatus-consultes, paraissait avoir atteint sa perfection; il est curieux surtout de voir ce que devenait, sous l'empire de ce système, non la liberté politique, dont le nom même n'était plus prononcé, mais la liberté civile, dont on parlait encore quelquefois. Or, à propos du Code d'instruction criminelle, vers la fin de 1808, Napoléon, à plusieurs reprises, donna carrière à ses idées. Dès l'an XII et l'an XIII (1804 et 1805), les articles principaux de ce Code avaient été soumis à la discussion du conseil d'État, et Napoléon s'y était énergiquement prononcé contre la plupart des garanties que les Assemblées précédentes avaient instituées en faveur des prévenus. Le jury surtout était alors, et n'avait pas cessé d'être l'objet particulier de son mauvais vouloir. A l'entendre, le jury était une vieille institution qui n'avait plus aucune raison d'être: c'était une garantie donnée aux vaincus contre les vainqueurs, à la masse du peuple contre la puissance féodale. Aujourd'hui que l'égalité existait, on était sûr d'être jugé par ses pairs, et il ne restait qu'à choisir les plus éclairés parmi eux. Or les plus éclairés, incontestablement, étaient les juges. La conséquence suivait tout naturellement. Seulement, Napoléon craignait que, en attribuant aux mêmes magistrats le jugement du fait et du droit, on n'augmentât trop leur puissance, et cette crainte le ramenait un peu vers le jury. Il consentait donc à faire grâce à cette institution, malgré ses inconvénients, à condition, 1° que le jury serait bien composé; 2° que le jury d'accusation serait supprimé; 3° qu'on n'admettrait, à titre de défenseurs, que des hommes étrangers au barreau; 4° que la condamnation aurait lieu à la

simple majorité; 5° qu'il y aurait des tribunaux d'exception[1].

En l'an XII, le jury, attaqué par Siméon, Portalis et Bigot de Préameneu, avait été défendu par Berlier, Treilhard, Defermon, Cretet, et même un peu par l'archichancelier; en 1808, M. de Montalivet se joignit à ceux qui voulaient le détruire, et l'archichancelier l'abandonna. Il conserva, d'ailleurs, les mêmes défenseurs, et on le maintint en donnant satisfaction à toutes les demandes de l'Empereur, une seule exceptée, celle qui concernait les avocats. Quant à la composition du jury, toutes les précautions furent prises pour qu'elle fût toujours telle que pouvait le désirer le gouvernement le plus ombrageux. Ainsi, quand il devenait nécessaire de former une liste de jurés, le président des assises en avertissait le préfet, qui choisissait soixante citoyens parmi les membres des colléges électoraux, les trois cents plus imposés du département, et certaines classes de fonctionnaires publics. La liste, ainsi préparée, était envoyée au président des assises, qui la réduisait à trente six, et c'est sur cette dernière liste de trente-six que les douze jurés de jugement étaient tirés au sort.

Assurément, avec un tel jury, les tribunaux spéciaux étaient fort inutiles; mais l'Empereur y tenait, et ils furent maintenus pour les crimes de fausse monnaie, de contrebande armée et de rébellion contre la force publique.

C'est dans cet esprit que fut rédigé le Code d'instruction criminelle, ce qui n'empêcha pas les sept titres de ce Code d'être votés, sans contradiction publique, par le Corps législatif, ainsi que le constate la formule sept fois répétée du *Moniteur*. Il paraît pourtant qu'à huis clos une assez vive opposition se manifesta, et qu'un nombre assez considérable de boules noires se trouvèrent dans l'urne. Cette circonstance ne fut point connue du public, mais elle le fut de l'Empereur, qui s'en montra fort mécontent. Aussi, le jour de la clôture, le

[1] Procès-verbaux du conseil d'État. — *Histoire de l'Empire*, par Thibaudeau.

président Fontanes crut-il devoir supplier Sa Majesté de ne pas attacher trop d'importance à une divergence accidentelle et inaccoutumée. « Si les avis avaient été différents, les sentiments n'avaient pas cessé d'être les mêmes, et cette divergence même, sagement manifestée, était le plus bel hommage que l'on pût rendre au pouvoir. »

En défendant les dispositions les plus rigoureuses du Code d'instruction criminelle, l'Empereur avait dit que ces dispositions étaient nécessaires pour qu'on pût, sans danger pour l'État, mettre un terme aux détentions arbitraires. En 1809, le Code d'instruction criminelle étant voté, il donna mission à son conseil d'État de préparer un décret sur les prisons d'État, et ce décret fut rendu en 1810. En fait, il ne changeait rien à l'état des choses. En créant la fameuse commission de la liberté individuelle, le sénatus-consulte de l'an XII avait reconnu implicitement que des citoyens pouvaient être arrêtés et détenus sans être jugés; mais, si jusqu'à ce jour la commission n'avait point usé du droit que lui réservait le sénatus-consulte, elle pouvait en user un jour, et l'Empereur n'entendait pas que personne pût intervenir dans les détentions qu'il lui plaisait d'ordonner. Il ne se dissimulait pas, d'ailleurs, que ce retour non déguisé aux prisons d'État était une mesure très-délicate, et il lui paraissait utile qu'elle fût précédée de deux pages de considérants, contenant des idées libérales. On commença donc par établir, dans le préambule, qu'il était différentes classes de prisonniers qu'on ne pouvait ni mettre en jugement ni mettre en liberté sans compromettre la sûreté de l'État. Tels étaient ceux qui avaient figuré comme chefs de bande dans les guerres civiles; ceux que l'on connaissait pour habitués aux crimes, bien que leur culpabilité ne pût pas être établie; ceux qui avaient été employés par la police en pays étranger, et qui lui avaient manqué de fidélité. Mais, si tous ces hommes devaient être détenus, il importait qu'ils le fussent par des motifs d'intérêt public seulement, et

non par des considérations privées. En conséquence, dans sa haute sollicitude pour la sûreté des citoyens, l'Empereur décidait qu'il y aurait huit prisons d'État, dans lesquelles aucun individu ne pourrait être détenu, si ce n'est en vertu d'une décision, rendue en conseil privé, sur un rapport du grand juge ou du ministre de la police. La détention, ainsi autorisée, ne pouvait se prolonger plus d'une année, à moins qu'elle ne fût autorisée de nouveau, en conseil privé également, après examen attentif. Des inspecteurs devaient, d'ailleurs, visiter les prisons d'État, et prendre toutes les mesures nécessaires pour que les prisonniers s'y trouvassent aussi bien que possible.

Une chose qui caractérise l'esprit général de cette époque, c'est que, dans la masse de la nation, le décret sur les prisons d'État passa presque inaperçu, et que, dans le monde officiel, en osa le célébrer comme un bienfait. Les idées de droit et de justice avaient si complétement disparu, que les détentions arbitraires paraissaient un moyen de gouvernement naturel et presque légitime. En régularisant ces détentions et en ordonnant de prendre soin des prisonniers, l'Empereur prouvait, une fois de plus, combien son âme était généreuse. Si quelqu'un pouvait se plaindre, c'était le Sénat, auquel on enlevait un droit qui lui était assuré par la constitution; mais, depuis que le Sénat possédait ce droit, il n'en avait guère usé, et les sénateurs avaient trop de patriotisme pour ne pas reconnaître eux-mêmes qu'il était beaucoup mieux placé dans les mains de l'Empereur.

Il est probable, tant l'habitude du pouvoir absolu obscurcit la notion du juste et de l'injuste, que l'Empereur lui-même partageait l'opinion de ses courtisans, et croyait, en organisant les prisons d'État, faire une chose toute naturelle. « La loi sur « les prisons d'État, disait il encore à Sainte-Hélène, était un « grand bienfait, et rendait en France la liberté individuelle « plus complète, plus assurée qu'en aucun pays de l'Europe. » Et, comme preuve de cette étrange assertion, il ajoutait :

« *Lors de ma chute, les prisons d'État ne renfermaient guère* « *plus de deux cent cinquante individus.* » C'est beaucoup plus que n'en renfermaient les prisons d'État de l'ancien régime, au moment de la prise de la Bastille!

Naturellement la commission de la liberté de la presse ne devait pas être mieux traitée que celle de la liberté individuelle; nées le même jour, ces deux commissions avaient vécu de la même vie et devaient mourir de la même mort. Depuis 1804, c'est-à-dire depuis six ans, le Sénat, chaque année, procédait gravement à la nomination des deux commissions, après quoi, l'on n'en entendait plus parler. Il sembla, en 1810, à l'Empereur que, pour l'une comme pour l'autre, la comédie avait duré assez longtemps, et qu'il fallait mettre d'accord le droit et le fait. Il est inutile de rappeler que, depuis le 18 brumaire, la liberté de la presse n'existait pas plus que la liberté individuelle. Non-seulement les journaux, mais les livres étaient dans la dépendance de la police, qui pouvait les cartonner et les supprimer à son gré. Ici encore, il s'agissait donc, non de changer, mais de régulariser l'état existant. Néanmoins, une fois la question soulevée au conseil d'État, les partisans comme les adversaires de la liberté de la presse purent s'y faire entendre. Selon Thibaudeau, la liberté de la presse eut pour défenseurs MM. Régnault de Saint-Jean-d'Angély, Treilhard, Berlier, Pelet, Réal; pour adversaires, MM. Cambacérès, Portalis fils, Molé, Pasquier, et surtout l'Empereur lui-même. L'Empereur comprenait « que la presse dût être libre dans un pays où l'opinion doit tout influencer, où elle doit intervenir dans les actes des ministres et dans les délibérations des grands corps de l'État; mais les constitutions françaises n'appelaient plus le peuple à se mêler des affaires politiques. C'était le Sénat, le conseil d'État, le Corps législatif, qui pensaient, qui parlaient, qui agissaient pour lui, chacun dans la limite de ses attributions. A quoi donc servirait la liberté de la presse? Il n'était pas prouvé qu'en Angleterre même

elle ne produisît pas plus de mal que de bien; mais en France elle aurait certainement les résultats les plus funestes[1]. »

La conséquence naturelle de cette opinion était l'établissement d'une censure, non pas *facultative*, comme le proposait le comité de législation, mais *obligatoire*, comme le voulaient Cambacérès et Portalis fils; et pourtant l'Empereur y répugnait, non certes par respect pour la liberté, mais par esprit de gouvernement. Avec la sagacité qui lui était propre, il sentait que, si aucun livre ne pouvait paraître sans le *vu et approuvé* de l'ancienne censure, le gouvernement en deviendrait responsable; dès lors, quel ne serait pas son embarras? Permettrait-il ou interdirait-il la publication des livres contraires au christianisme, la publication de l'*Origine des cultes* de Dupuis, par exemple? S'il l'interdisait, ce serait l'inquisition; s'il la permettait, on l'accuserait de porter atteinte à la religion nationale. Mieux valait la censure facultative tellement combinée, qu'elle devînt aussi efficace sans être aussi compromettante.

De là le décret du 5 février, dont le but ostensible était de régler les conditions de l'imprimerie et de la librairie. Ce décret établissait d'abord que les imprimeurs et libraires seraient brevetés et assermentés, et qu'ils pourraient être privés de leurs brevets par le ministre de l'intérieur, dans le cas où ils auraient imprimé un écrit contraire aux devoirs des sujets envers le souverain et à la sûreté de l'État. Avant d'imprimer un livre, ils devaient en faire connaître le titre et l'auteur au directeur de l'imprimerie, qui avait le droit d'en ordonner la communication et l'examen par un censeur. Sur le rapport du censeur, le directeur général pouvait indiquer à l'auteur les changements ou suppressions jugés convenables, et sur son refus de les faire, interdire la vente de l'ouvrage. Si l'auteur réclamait, un nouvel examen lui était accordé.

L'auteur et l'imprimeur, pour leur propre sécurité, pou-

[1] *Histoire de l'Empire*, par Thibaudeau.

vaient soumettre à la censure l'examen de l'ouvrage qu'ils voulaient imprimer ou faire imprimer.

La vente et la circulation d'un ouvrage non soumis à la censure pouvaient être suspendues et prohibées, en vertu d'une décision du ministre de la police, du directeur de l'imprimerie ou des préfets; dans ce cas, les éditions ou exemplaires pouvaient être saisis ou confisqués.

La vente et la circulation d'un ouvrage soumis à la censure, et approuvé par elle, pouvaient seulement être suspendues par le ministre de la police; dans ce cas, les exemplaires étaient provisoirement mis sous le séquestre, et le conseil d'État décidait si la suspension devait, ou non, être maintenue.

Droit pour le gouvernement d'exercer la censure sur tous les livres et d'en interdire l'impression;

Faculté pour les auteurs de se soumettre d'avance à la censure;

Même après l'approbation des censeurs, droit pour le gouvernement d'empêcher la vente et la circulation;

Enfin, menace de retrait de leurs brevets, sans cesse suspendue sur la tête des imprimeurs et libraires : voilà, en résumé, les dispositions principales du décret du 5 février 1810. C'était pire que l'ancienne censure, dont le *vu et approuvé* donnait du moins aux livres leur laisser-passer, et déchargeait les auteurs, les imprimeurs et les libraires de toute responsabilité.

Dans l'exécution, on ne prit même pas la peine de se conformer aux dispositions du décret, quelque rigoureuses qu'elles fussent, et l'on vit bientôt le livre de madame de Staël, *sur l'Allemagne*, confisqué et mis au pilon, sans l'intervention du conseil d'État, bien qu'il eût été examiné et approuvé par la censure. Madame de Staël, à qui jusqu'alors le séjour de Paris et des départements voisins était seul interdit, reçut en outre l'ordre de quitter le territoire de la France. Son livre, à la vérité, n'était pas la seule cause de son exil, et

quand Napoléon, en 1809, disait à Rœderer : « Jamais la « fille de Necker ne rentrera à Paris : un homme qui propose « à la France trois gouvernements depuis que je suis à la tête « de l'État ! » Napoléon révélait sa vraie pensée. Mais, si le livre *de l'Allemagne* ne contenait rien de blessant ni d'hostile pour lui, son nom y était omis, et le silence de la fille lui paraissait presque aussi coupable que le langage du père.

Il serait injuste de dire que le régime impérial fit aussi bon marché de la propriété que de la liberté. Néanmoins la tendance de plusieurs lois de cette époque parut fâcheuse et inquiétante à beaucoup d'hommes éclairés. Mais c'est surtout à propos de la confiscation que l'Empereur trouva l'occasion d'exprimer toute sa pensée sur le droit de propriété. Fidèle à la tradition de l'Assemblée constituante, le comité de législation du conseil d'État proposait de rayer la confiscation du Code pénal. L'Empereur la défendit avec une véhémence, avec une ténacité qui ne lui étaient pas habituelles dans ces sortes de discussions. Que la confiscation fût ou non maintenue pour les crimes ordinaires, cela lui était assez indifférent ; mais, pour les crimes politiques, pour les crimes d'État, il la croyait indispensable. « L'histoire, selon lui, déposait en faveur de la « confiscation pour crime d'État, et toutes les législations « connues confirmaient le jugement de l'histoire. Ce système « se conciliait d'ailleurs parfaitement avec les principes de la « successibilité, *car ce n'était point de la nature qu'un père « tenait le droit de transmettre, après lui, ses biens à ses en- « fants, c'était de l'organisation sociale*. Or, quand il l'atta- « quait, il se dépouillait lui-même des droits qu'elle lui don- « nait... La confiscation, d'ailleurs, avait cet avantage, qu'elle « intéressait toutes les familles à détourner ceux qui leur « appartenaient de tremper dans les conjurations[1]. »

On voit que, pour faire maintenir une loi odieuse, l'Empe-

[1] Procès-verbaux du conseil d'État.

reur ne craignait pas d'emprunter à Robespierre le principe que la Convention elle-même avait repoussé, et qu'il faisait découler de la loi seule le droit de propriété. Il répudiait en outre cette grande maxime, proclamée par l'Assemblée constituante, que les fautes sont personnelles, et que les enfants ne doivent pas être frappés pour le crime de leurs parents. Mais cette considération, vraie au fond, que tout homme riche est plus disposé à jouer sa vie que la fortune de ses enfants, lui paraissait décisive; et il ne s'apercevait pas qu'en justifiant ainsi la confiscation, il raisonnait précisément comme avaient raisonné, avant le 18 brumaire, les auteurs de l'odieuse loi des otages. Comme on devait s'y attendre, le conseil d'État ne résista pas à un aussi puissant argument, et les principes de 1789 eurent ce nouvel échec à subir.

A l'intérieur, l'Empereur s'en tint généralement à la menace; à l'extérieur, ce fut tout autre chose. « J'ai confisqué « les biens de quelques maisons, disait-il en 1809 à Rœderer, « parce que le roi (Joseph) n'aurait pas eu la force de le faire, « et *parce que je ne veux pas avoir de grands ennemis si riches « et si puissants*. » Ainsi, il ne s'agissait même plus de retenir quelques conspirateurs par la crainte de ruiner leurs enfants; il s'agissait d'empêcher des ennemis présumés d'être riches et puissants! Il n'est pas étonnant qu'à la même époque, causant avec le même Rœderer, l'Empereur exprimât le regret d'avoir rendu aux émigrés leurs biens non vendus, au lieu d'en faire le prix de leur dévouement personnel. Du moment, en effet, que la loi créait seule le droit de propriété, il appartenait à celui qui seul faisait la loi de donner ou de refuser ce droit à qui bon lui semblait. C'était, avec le changement d'un mot, la maxime de Saint-Just, déclarant, en 1794, qu'un ennemi de la République n'avait pas le droit d'être propriétaire.

Si le vieux respect des peuples pour la propriété foncière ne permettait pas à l'Empereur d'appliquer cette maxime dans

toute sa rigueur, du moins en France, il est une autre espèce de propriété, moins protégée par l'opinion publique, et dont il croyait pouvoir disposer sans scrupule. C'est ainsi qu'un beau jour il confisqua la propriété du *Journal de l'Empire* et qu'il la partagea entre quelques-uns de ses familiers, à la seule condition de verser le quart des produits dans la caisse du ministre de la police. A cette incroyable spoliation il était impossible d'assigner un motif ni même un prétexte politique. Pendant quelques années, le premier consul avait vu avec satisfaction les rédacteurs principaux du *Journal des Débats*, Geoffroy, Féletz, Fontanes, Fiévée, se mettre à la tête de la réaction philosophique, religieuse, littéraire, et préparer l'Empire en attaquant les doctrines et les hommes de la Révolution. L'Empire fait, la tendance du *Journal des Débats* l'avait un peu inquiété, et il y avait pourvu en le plaçant sous la direction d'un homme d'esprit qui était son correspondant secret, de Fiévée, et en l'obligeant à prendre le titre de *Journal de l'Empire*. Investi de ce titre significatif, le *Journal des Débats* s'était efforcé de le justifier en célébrant chaque jour la gloire de l'Empereur et en publiant les descriptions les plus pompeuses de toutes les fêtes impériales ; mais il empruntait en même temps aux journaux étrangers des nouvelles qui n'étaient pas toujours favorables. Or, comme le disait Napoléon à Fiévée, dans une note dictée par lui. « Toutes les fois qu'il parvient « une nouvelle défavorable au gouvernement, elle ne doit « point être publiée jusqu'à ce qu'on soit tellement sûr de la « vérité, qu'on ne doive plus la dire parce qu'elle est connue « de tout le monde[1]. » Sous la direction de Fiévée, l'ancien *Journal des Débats* n'avait pas cessé d'ailleurs de combattre la philosophie du dix-huitième siècle, ce qui irritait fort quelques hauts dignitaires du nouvel Empire. En 1807, Napoléon avait donc jugé que les idées, comme les faits, devaient être soumis

[1] Correspondance de M. Fiévée avec Napoléon.

à une discipline rigoureuse, et Fiévée avait fait place à M. Etienne, secrétaire du duc de Bassano. Depuis ce moment, si les anciens propriétaires du *Journal des Débats* en conservaient la propriété, la direction et la rédaction leur en étaient devenues complétement étrangères, et il ne s'y imprimait pas une ligne, pas un mot qui n'eût reçu d'avance l'approbation de l'autorité.

Mais les anciens propriétaires du *Journal des Débats* passaient pour royalistes, et, comme il le disait si bien à Rœderer, Napoléon n'aimait pas que ses ennemis fussent riches. Il lui parut donc tout simple de les dépouiller et d'enrichir ses amis à leurs dépens. Semblable mesure fut prise contre cinq journaux dont on réunit la propriété à celle du *Journal de Paris*, à peu près aux mêmes conditions. Ces journaux n'étaient pas et ne pouvaient pas être plus hostiles à l'Empereur que le *Journal de l'Empire*, mais on doutait de leur dévouement, et cela suffisait.

Cependant, depuis le décret qui instituait la noblesse de l'Empire, on travaillait assidûment à l'organiser et à l'étendre: Ainsi, dans l'*Almanach impérial* de 1809, on vit paraître soudainement cinq princes, vingt-trois ducs, deux cent trois comtes et deux cent quarante et un barons pris, pour la plupart, dans l'état-major civil et militaire de la Révolution, c'est-à-dire parmi des hommes qui, soit dans les Assemblées, soit sur le champ de bataille, n'avaient rien épargné pour abattre toutes les distinctions monarchiques et nobiliaires. Vinrent ensuite, après le mariage avec Marie-Louise, le 3 mars 1810, deux décrets fort curieux. Le premier de ces décrets, qui avait pour but de fixer le siége des majorats, autorisait les nouveaux nobles à placer sur leurs maisons une inscription conforme à leur titre, depuis *Palais du prince de...* jusqu'à *Hôtel du duc, du comte* ou *du baron de...* Néanmoins ils ne devaient jouir de cette importante prérogative qu'après avoir justifié que le revenu de leur majorat s'élevait à une

certaine somme déterminée. Les ducs seuls avaient le droit de placer leurs armoiries sur les faces extérieures des édifices et bâtiments composant leurs hôtels. Les fils puînés des titulaires des majorats étaient, en outre, autorisés à prendre le titre de chevalier, et le nom, les armoiries et les livrées passaient du père à tous les enfants. Enfin, en dehors des majorats, l'Empereur se réservait le droit d'accorder le titre de chevalier de l'Empire à ceux de ses sujets qui avaient bien mérité de l'État et de lui.

Le second décret réglait le mode d'enregistrement, de délivrance, de possession et de transmission des dotations qui n'étaient attachées à aucun titre, et les assimilait, à peu de chose près, aux majorats. Il est à remarquer que le décret sur les dotations, le décret sur les prisons d'État, et les adresses des corps constitués, au sujet du mariage de l'Empereur, parurent le même jour dans le *Moniteur*.

C'est là ce que, dans le langage de la nouvelle cour, on appelait fonder l'établissement impérial sur une base solide, et donner à la quatrième dynastie un entourage digne d'elle! Bien que ce fût un moyen de gagner la faveur du maître, il y eut peu d'empressement à constituer des majorats sur les biens propres des familles; mais les dotations sur les fonds de l'État y suppléèrent. A la fin de 1810, indépendamment des gratifications et des dotations accordées aux membres de la famille impériale, il avait été distribué, soit dans l'armée, soit dans le civil, des dotations montant à un revenu annuel de dix-sept millions cinq cent mille francs. Or la plupart de ces dotations étaient substituées et devaient constituer le revenu de la nouvelle noblesse[1].

Ce serait, sans contredit, être injuste envers l'Empire, que de le juger seulement par ses iniquités et par ses ridicules. Tandis qu'il annulait les Assemblées représentatives, qu'il

[1] *Histoire de l'Empire*, par Thibaudeau.

supprimait la liberté individuelle et la liberté de la presse, qu'il maintenait la confiscation, qu'il créait à grands frais une nouvelle noblesse, on ne saurait oublier qu'il dotait la France du Code civil, qu'il lui donnait une bonne administration, qu'il la couvrait de travaux utiles, qu'il y encourageait l'industrie et le commerce, enfin, qu'il gagnait au dehors les batailles d'Austerlitz, d'Iéna, de Friedland et de Wagram. Mais, pour qu'un gouvernement soit justifié aux yeux de l'histoire, il ne suffit pas qu'il donne momentanément la grandeur et la prospérité, il faut encore que la politique de ce gouvernement soit telle, que cette grandeur et cette prospérité puissent durer. Or, au milieu même des triomphes et des joies de 1811, chacun commençait à pressentir les revers et les douleurs qui allaient suivre. « L'Empereur est fou, disait dès 1809, après Wagram, le ministre Decrès au duc de Raguse; l'Empereur est fou, tout à fait fou, et il nous perdra tous. » L'Empereur était fou, cela est vrai; mais que dire de ceux qui le jugeaient tel, et qui ne s'en pliaient pas moins à toutes ses volontés? Quand on parle des malheurs de l'Empire, il est d'usage de s'en prendre uniquement aux désirs immodérés de l'Empereur et à son ambition que rien ne pouvait assouvir. Peut-être serait-il plus juste d'en accuser un système politique qui ne mettait aucun frein à ces désirs, qui n'imposait aucune limite à cette ambition. Bien qu'on lui dît souvent le contraire, l'Empereur était un homme, et, comme tel, sujet aux passions et aux faiblesses humaines. C'étaient des hommes aussi que les humbles sujets à qui il accordait si peu, et dont il attendait tant. Or l'histoire, qu'il aimait à citer, aurait pu lui apprendre que la toute-puissance enivre les hommes, et que la servitude les énerve. Le moment n'était pas loin où il devait en faire, sur lui-même et sur la France, une douloureuse expérience.

Pendant le cours même de l'année 1811, au lendemain du baptême du roi de Rome, il reçut un avertissement qui eût dû

lui faire comprendre qu'au fond des cœurs s'entassaient de secrets mécontentements, et qu'il suffisait, pour que ces mécontentements fissent explosion, d'une simple étincelle. Au milieu de la servilité universelle, la servilité du clergé, ainsi que nous l'avons dit, avait un caractère propre et se faisait remarquer. En vain le pape Pie VII avait-il été brutalement saisi dans son palais, traîné, comme un malfaiteur, de ville en ville, et enfin mis en prison à Savone; en vain, pour lui ôter tout moyen d'action sur les fidèles, l'Empereur avait-il ordonné qu'il fût séparé de tous ceux qui l'avaient accompagné, privé de papier, d'encre et de plumes, enfin gardé à vue, nuit et jour, par un officier de gendarmerie! Malgré ces honteuses violences, si déplorablement exercées sur le chef vénérable de l'Église catholique, la plupart des prêtres de cette Église continuaient à se prosterner devant le nouveau Cyrus, à le louer et à enseigner aux enfants qu'on ne pouvait lui résister sans se rendre digne de la damnation éternelle. Mais, depuis la captivité du pape, vingt-sept évêques, nommés par l'Empereur, n'avaient point reçu l'institution canonique, et il résultait de là, dans l'administration des diocèses, d'assez graves difficultés. Pour vaincre ces difficultés, l'Empereur imagina de convoquer en concile national tous les évêques de l'Empire, et de leur faire voter un article qui convertit en *veto* purement suspensif le *veto* absolu accordé au pape, par le Concordat, sur le choix des évêques.

En juin 1811, cent évêques, dont trente italiens, se trouvèrent donc rassemblés à Paris, et, à les voir, à les entendre, personne assurément n'eût pensé qu'ils pussent faire aux volontés de l'Empereur la plus faible résistance. Aux yeux de presque tous, les volontés de l'Empereur, comme les volontés de Dieu, étaient de celles auxquelles on se soumet sans les discuter, et, si quelques-uns les discutaient à huis clos, nul n'osait manifester publiquement ses sentiments Mais, ainsi que M. Thiers l'a si bien remarqué, l'effet des grandes réu-

nions est d'échauffer les plus froids, d'enhardir les plus timides. Alors les sentiments comprimés éclatent, les émotions contenues débordent, les opinions refoulées se font jour, et, au lieu d'une assemblée soumise et silencieuse, on rencontre une assemblée bruyante, agitée, indépendante.

C'est ce qui arriva dans le concile de Paris, à la grande surprise de l'Empereur et de ses serviteurs. Isolés, les prélats qui composaient ce concile oubliaient, sans beaucoup de peine, le pape captif et opprimé; réunis, ils s'en souvinrent, et il suffit de quelques nobles paroles prononcées par quelques hommes courageux pour leur faire comprendre, au moins un jour, l'indignité de l'acte qu'on leur demandait. Par un mouvement subit, et presque unanime, ils décidèrent donc qu'avant toute délibération sur les questions soulevées par le message impérial on irait en masse à Saint-Cloud demander la liberté du pape; et, le cardinal Fesch, président du concile, ayant fait avorter cette proposition en levant brusquement la séance, ils décidèrent, peu de jours après, que les innovations proposées ne pouvaient avoir force de loi sans le libre consentement du chef de l'Église. Le lendemain de ce vote le concile était dissous, trois évêques étaient emprisonnés à Vincennes, et le ministre de la police menaçait du même châtiment ceux de leurs confrères qui persisteraient dans leur résistance.

Voilà comment, en 1811, l'Empereur comprenait la liberté d'une assemblée qu'il avait lui-même convoquée, et qui, malgré le bon exemple du Sénat et du Corps législatif, s'avisait de prendre sa mission au sérieux. Ce qu'il y a de triste à dire, c'est que cet acte de violence intimida, au lieu d'indigner, et que, appelés, les uns après les autres, chez le ministre des cultes, quatre-vingt-cinq évêques sur cent six accordèrent individuellement ce qu'ils avaient refusé en concile. Le pape lui-même finit par céder, bien qu'avec certaines réserves, et Napoléon, vainqueur de quelques vieux prêtres, congédia définitivement ce qu'il appelait dédaigneusement *une Convention de dévots*.

Et pourtant, dans un pays peu religieux, cette Convention de dévots avait éveillé partout les plus vives sympathies, et obtenu, même contre l'Empereur, l'appui presque unanime de l'opinion publique! Si l'Empereur avait bien voulu chercher la cause de ce phénomène, peut-être l'eût-il trouvée sans beaucoup de peine.

Quoi qu'il en soit, malgré cet incident et plusieurs autres, rien, en 1812, avant la compagne de Russie, ne lui faisait présager le déclin prochain de sa puissance. Moins on croyait à l'avenir de sa dynastie, plus on mettait d'empressement à lui répéter qu'elle était profondément enracinée dans le cœur des Français, et que nulle tempête ne pourrait l'en arracher. Cette dynastie populaire et providentielle n'avait-elle pas, pour la protéger, pour la défendre, le dévouement énergique de tous les grands Corps de l'État et de tous les fonctionnaires publics? Tout dernièrement encore, à l'occasion de la naissance du roi de Rome, la France ne venait-elle pas de saluer, par d'unanimes acclamations, « le nouvel astre qui se levait sur l'ho« rizon de la France et dont le premier rayon dissipait jus« qu'aux dernières ombres des ténèbres de l'avenir[1]? » En présence de ces transports de ravissement et de ces cris d'allégresse, comment douter « qu'une race de héros, non moins « durable que le nom de l'Empereur et les institutions de son « génie, » ne fût appelée par la Providence à gouverner toujours la France?

Il vint pourtant un jour où un général, à peu près inconnu, renfermé depuis 1808 dans une prison d'État, rédigea une fausse délibération du Sénat et de faux ordres qui annonçaient la mort de l'Empereur, la déchéance de la quatrième dynastie, la formation d'un gouvernement provisoire, et sa propre nomination comme commandant de la force publique dans Paris. Muni de ces ordres, ce général se présente aux chefs de deux

[1] Discours de M. le comte Garnier, président du Sénat.

régiments qui, sommés d'obéir au nouveau gouvernement, mettent aussitôt leurs troupes à sa disposition. Puis, en moins de deux heures, il est maître du ministère de la police, de la préfecture de police, de l'Hôtel de Ville, de l'état-major de la place, du Trésor, de la Banque, de la poste aux lettres, sans avoir rencontré nulle part une résistance sérieuse. Le ministre de la police, le préfet de police, sont à la Conciergerie, et le préfet de Paris prépare, à l'Hôtel de Ville, une salle pour l'installation du gouvernement provisoire. Qu'après avoir blessé le général Hulin d'un coup de pistolet, Malet n'eût point éprouvé un moment d'hésitation et laissé ainsi à un officier de place le temps de le reconnaître, et peut-être Paris, en se réveillant le 23 octobre 1812, l'eût-il trouvé à la tête du gouvernement.

On connaît la réponse de Malet au président du conseil de guerre chargé de le juger, et qui lui demandait s'il avait des complices : « Toute la France, répondit-il, et vous-même si « j'avais réussi. »

Assurément un tel événement avait une grande signification, et l'on ne peut pas s'étonner que, même après les désastres de son armée, l'Empereur, quand il revint à Paris, s'en montrât irrité et préoccupé. On ne peut pas s'étonner non plus qu'il répondit par quelques paroles sévères aux plates adulations du Sénat, du conseil d'État, de l'Université, des tribunaux, du corps municipal de Paris, venant successivement protester de leur dévouement à la quatrième dynastie, et jurer de mourir pour la personne sacrée de l'Empereur et pour celle de son fils. Ce qui a lieu de surprendre, c'est que cet esprit supérieur fût assez prévenu, assez aveuglé, pour imputer à l'*idéologie* le facile succès de Malet, et pour trouver dans ce succès l'occasion d'une déclamation vulgaire contre les ténèbres de la métaphysique, contre l'ignorance des assemblées législatives, contre la souveraineté du peuple, contre les principes et les actes de la Révolution. Il eût mieux fait, comme le remarque justement Thibaudeau, d'y reconnaître

les résultats nécessaires du despotisme, la servilité des fonctionnaires, l'obéissance machinale de la force armée, l'indifférence des citoyens.

Ce fut surtout au conseil d'État qu'il épancha son cœur et laissa entrevoir ses pressentiments : « Tristes effets de nos ré-« volutions, dit-il; au premier mot de ma mort, sur l'ordre d'un « inconnu, des officiers mènent leurs régiments forcer les pri-« sons, se saisir des premières autorités ! Un concierge enferme « les ministres sous ses guichets ! Un préfet de la capitale, à la « voix de quelques soldats, se prête à faire arranger la grande « salle d'apparat pour je ne sais quelle assemblée de factieux ! « Tandis que l'Impératrice est là, le roi de Rome, mes ministres, « et tous les grands pouvoirs de l'État ! Un homme est-il donc « tout ici ? Les institutions, les serments ne sont-ils rien[1] ? »

Oui, un homme était tout ! Non, les institutions, les serments n'étaient rien ! et, certes, ce n'était la faute ni de l'idéologie, ni des assemblées représentatives, ni des principes de la Révolution. Qui donc avait appris aux officiers qu'un ordre, régulier en apparence, doit être exécuté, quel qu'il soit ? qui avait habitué les fonctionnaires à regarder le serment comme un jeu, la fidélité aux opinions comme une duperie, et à se faire, purement et simplement, les instruments du pouvoir existant ? qui avait, par des coups d'État successifs, brisé ou faussé toutes les institutions, celles mêmes dont le maintien était spécialement confié au gouvernement? Si Malet eût été le plus fort, n'eût-il pas été en droit de dire à l'empereur Napoléon, en 1812, ce que le général Bonaparte disait, en 1799, aux républicains du Directoire ? Le mal dont se plaignait l'Empereur, il en était l'auteur avant d'en être la victime, et ce n'est pas en faisant régler la régence par un sénatus-consulte qu'il pouvait y porter remède.

Que devenait cependant le Corps législatif? Le Corps législa-

[1] *Histoire de l'Empire*, par Thibaudeau.

tif continuait à se réunir, mais pour peu de temps et à des époques fort irrégulières. La session de 1809 n'étant pas encore finie au moment où l'année expirait, un sénatus-consulte avait prorogé tout simplement les pouvoirs de la série qui devait sortir le 31 décembre, et lui avait conféré le droit, non-seulement de terminer la session de 1809, mais encore de siéger pendant la session de 1810, jusqu'à ce que ses remplaçants fussent nommés. Il est inutile de dire que cette nouvelle violation de la constitution ne fut signalée, ni même remarquée par personne. Depuis qu'en 1809 Fontanes avait quitté la présidence du Corps législatif pour devenir grand maître de l'Université, cette Assemblée avait perdu sa dernière prérogative, sa dernière palme, celle du beau langage et des flatteries élégantes. Ce n'est pas que le successeur de Fontanes, le comte de Montesquiou, grand chambellan de l'Empereur, ne fît de son mieux pour maintenir les bonnes traditions. Ainsi, en juillet 1811, trois mois après la naissance du roi de Rome, il proposa gravement à l'Assemblée qu'il présidait de nommer une commission de vingt-cinq membres, à l'effet d'offrir, non pas à l'Empereur lui-même, mais à Sa Majesté le roi de Rome, l'hommage du respect, de l'amour et de la fidélité du Corps législatif. Le procès-verbal du 25 juillet constate que la députation fut reçue à Saint-Cloud par le jeune prince, et qu'en son nom madame la gouvernante adressa aux législateurs de vifs et sincères remercîments.

Ce fut le seul acte important de cette session, qui dura moins de quarante jours. Mais cette courte durée même fournit au président du Corps législatif, comme à l'orateur du gouvernement, un sujet de félicitations réciproques. « Quand tout était orga-
« nisé dans l'Empire, il était naturel que le travail de l'admi-
« nistration augmentât, et que celui de la législation diminuât :
« la création était finie, la vie commençait. » En 1812, le Corps législatif eut plus de raison encore de se montrer satisfait L'Empereur se dispensa de le convoquer, et les impôts furent

perçus sans avoir été votés. On voit que le principe du gouvernement impérial produisait enfin toutes ses conséquences, et que l'Empereur en était venu à la réalisation complète de son système politique.

Cependant d'affreux désastres avaient frappé l'Empereur et l'Empire. La plus grande armée des temps modernes venait de périr presque tout entière, victime d'une ambition dont tout le monde enfin commençait à comprendre la folie; autour des tristes débris de cette armée, abandonnée par son chef, les populations, longtemps comprimées et humiliées, se soulevaient au nom de l'indépendance nationale, au nom de la liberté, et forçaient leurs gouvernements, plus timides qu'elles, à secouer un joug odieux; l'Autriche elle-même, malgré un lien de famille encore nouveau, hésitait, chancelait et cherchait le moyen de nuire à la France sans la combattre. Tout annonçait donc qu'une formidable coalition se préparait, et, pour y résister avec quelque chance de succès, de grandes ressources, des ressources extraordinaires, étaient devenues nécessaires. Dans cette situation critique, on ne crut pas pouvoir se dispenser de convoquer le Corps législatif. Il se réunit donc, le 14 février 1813, pour se séparer le 16 mars, après une courte session dans laquelle il s'était borné à voter des impôts, et à présenter de nouveau à l'Empereur l'assurance d'une confiance qui n'existait plus et d'une fidélité qui s'ébranlait. Pas un membre n'osa faire remarquer qu'en 1812 le Corps législatif n'avait point été convoqué et que l'impôt n'avait point été voté. Le gouvernement, en revanche, ne dissimula nullement ses intentions, et un de ses organes, le comte Molé, en présentant, au nom de l'Empereur, la loi de finances, annonça très-clairement au Corps législatif que désormais il se réunirait tous les trois ans seulement. Après avoir établi que les Assemblées ne peuvent s'occuper annuellement de législation sans porter atteinte au prestige que les lois reçoivent du temps, « il n'en est « pas de même, dit-il, des revenus publics; chaque année, ils

« peuvent être moins bien administrés; l'administration peut « s'égarer, se corrompre. Les besoins de l'État varient ainsi « que ses ressources. Il est donc nécessaire que des députés de « toutes les parties de l'Empire viennent, *au moins tous les trois « ans*, recevoir le compte des revenus publics. »

Venir au moins tous les trois ans, non pour voter l'impôt, mais pour recevoir le compte des revenus publics : voilà, en 1813, avant d'aller livrer la bataille de Leipsik, à quel rôle Napoléon réduisait le Corps législatif ! Et les membres de ce corps ne s'y trompaient pas. « Voilà, disaient les plus timides, en entendant M. Molé, une bombe qui est lancée de *Trianon* sur le Corps législatif. — Voilà, disaient les plus hardis, qui nous arrive de *Caprée*[1]. » Mais telle était la bassesse du temps, que pas un d'entre eux n'osa réclamer à la tribune, et qu'à l'insolence de la déclaration impériale le président répondit par un surcroît de protestations adulatrices : « Le Corps législatif, dit-il, ne borne « point son ministère à ses sessions momentanées : réuni, il « est l'exemple de la fidélité; séparé, il en est encore le modèle. « Son occupation la plus constante est de rechercher les bien- « faits du gouvernement et d'en publier les mérites. »

Quant au Sénat, il n'est pas besoin de dire que son dévouement dépassait encore, s'il est possible, le dévouement du Corps législatif. Au moment où les nouvelles levées d'hommes portaient le désespoir dans toutes les familles, il continuait à célébrer le bonheur dont jouissait la France, et à plaindre les parents, non pas de perdre leurs enfants, mais de ne pouvoir aller avec eux, sur les champs de bataille, mériter un regard de l'Empereur. Il faisait plus encore, et au mois d'avril 1813 il était assez heureux pour trouver, après tant de sacrifices, un nouveau sacrifice à faire. Plusieurs citoyens d'Anvers, notamment des membres du corps municipal, avaient été traduits devant le jury de cette ville comme coupables du crime

[1] Clausel de Coussergues ; *Considérations sur l'origine, la rédaction et l'exécution de la Charte.*

de contrebande, et, à tort ou à raison. le jury les avait acquittés. Or. s'il est un principe reconnu, respecté par tous les peuples civilisés, par tous les gouvernements réguliers, c'est celui de l'inviolabilité des arrêts judiciaires, surtout en matière criminelle. Mais l'Empereur ne l'entendait pas ainsi, et il obtint du Sénat, malgré une faible opposition de Cambacérès, non-seulement que l'arrêt d'acquittement fût cassé, mais que les acquittés fussent jugés de nouveau sans l'intervention du jury, et, chose bien plus monstrueuse encore, que les jurés par qui ils avaient été acquittés fussent jugés avec eux! On se demande, si l'Empire eût duré, ce que le Sénat eût pu ajouter à un tel acte.

Les événements qui suivent appartiennent à l'histoire que nous avons entreprise. Il reste seulement, pour terminer cette introduction, à présenter le tableau abrégé des phases constitutionnelles par lesquelles la France passa de 1789 à 1814. En 1789 la France se proposait deux buts : mettre un terme aux inégalités, aux injustices, aux abus, aux désordres dont elle souffrait, et se donner un gouvernement libre. De ces deux buts, le premier fut admirablement atteint, au moyen d'une suite de mesures hardies et sensées, tandis qu'une fausse théorie et de fâcheuses méfiances faisaient manquer le second. D'une part, l'Assemblée constituante ne comprit pas que, si la division des pouvoirs est la condition de la liberté, leur séparation absolue conduit à la guerre civile; elle ne comprit pas que, entre les différentes fonctions du gouvernement, et par conséquent entre les pouvoirs chargés d'exercer ces fonctions, il y a des rapports nécessaires, aussi bien que des chocs inévitables, et que, pour utiliser ces rapports, pour amortir ces chocs, on ne peut se passer d'intermédiaires actifs, intelligents, participant à la fois des divers pouvoirs et acceptés par eux. Elle ne comprit pas que, dans le cas où ces intermédiaires sont insuffisants pour empêcher les conflits, il n'est qu'un moyen de les vider pacifiquement, c'est de les soumettre à l'arbitrage légal du pays.

D'un autre côté, l'Assemblée constituante se méfiait profondément, non du roi, dont elle connaissait les bonnes intentions, mais de la reine, des princes, de la cour, et elle craignait que chaque attribution qu'elle donnerait au pouvoir exécutif ne fût aussitôt tournée contre elle. Il résulte de là que, tout en proclamant la nécessité de deux pouvoirs, la Constituante fit une constitution qui annulait à peu près l'un des deux, et qui, sans s'inquiéter ni de les concilier, ni de leur donner un juge, les plaçait, l'un en face de l'autre, dans un état permanent d'hostilité. En temps calme, avec beaucoup de sagesse des deux parts, une telle constitution eût pu vivre quelques années et se réformer graduellement. En temps de crise, au milieu des passions ardentes qui, de toutes parts, se ruaient contre elle, elle dut se briser et se brisa, en effet, au premier choc.

Les hommes entre les mains de qui la société tomba firent alors une tentative nouvelle, celle de constituer la République; mais, dans le travail auquel ils se livrèrent, ils obéirent, tour à tour, quelquefois même simultanément, à deux tendances, à deux idées contradictoires : réaliser sur tous les points du territoire le principe, jusqu'alors abstrait, de la souveraineté du peuple, et en organiser l'exercice; créer au centre un gouvernement fort et capable de résister énergiquement aux ennemis du dehors et à ceux du dedans. Pour accorder ces deux tendances, pour concilier ces deux idées, deux constitutions furent imaginées : celle des girondins, compliquée, subtile, incohérente; celle des jacobins, plus simple, plus logique, plus pratique, mais qui aboutissait au même résultat que la première, celui d'éparpiller le gouvernement à la base, et de le concentrer au sommet. Que l'une des forces rivales ainsi créées l'emportât, c'était l'anarchie; c'était la tyrannie, si l'autre venait à prévaloir. Pas plus dans un cas que dans l'autre ce n'était la liberté. Mais, des deux constitutions, la première ne fut jamais votée; la seconde, jamais exécutée, et provisoirement l'anar-

chie et la tyrannie s'unirent par un pacte sanglant pour opprimer, pour ravager, pour décimer la France, qui, pendant plus de quinze mois, se laissa faire.

Quand, par les divisions intestines des bourreaux, l'échafaud fut renversé, vinrent les législateurs de l'an III, qui reprirent, sous un autre nom l'œuvre interrompue de l'Assemblée constituante et voulurent, à leur tour, asseoir la liberté sur la division et l'équilibre des pouvoirs. Ainsi naquit une constitution modérée, régulière, habilement construite, pleine de garanties vraiment libérales, mais qui avait, comme celle de 1791, un grave inconvénient, celui de ne rien faire ni pour tenir les pouvoirs unis entre eux, ni pour préparer à leurs différends possibles une solution légale. Par l'effet de ce vice fondamental, et plus encore par l'effet des habitudes révolutionnaires contractées depuis huit ans, cette constitution, trois fois violée en trois ans, tomba enfin sous les coups d'un général audacieux et populaire.

Alors se présenta, le cœur plein de joie et son chef-d'œuvre à la main, le grand mécanicien politique, si follement méconnu en 1791, en 1793, en 1795. Pour cette fois, son heure paraissait venue : ce n'était point d'un simple essai, d'un essai improvisé qu'il s'agissait, c'était d'une œuvre enfantée par le génie, développée par la méditation, mûrie par l'expérience, et qui, plusieurs fois remaniée, était enfin arrivée au dernier terme de la perfection. Là était, pour la première fois, résolu le difficile problème du gouvernement représentatif, celui d'unir, dans une alliance durable et féconde, l'ordre et la liberté. Or il se trouva qu'à force de diviser et de subdiviser les pouvoirs, cette merveilleuse constitution les réunissait, les confondait tous dans le sein d'une oligarchie inamovible et ne relevant que d'elle-même. Mais l'auteur de cette profonde combinaison avait un collaborateur nécessaire, qui, d'un trait de plume, en changea radicalement le caractère, mit le principe monarchique au-dessus du principe oligarchique, et substitua, pour

un prochain avenir, la dictature d'un nouveau César à celle d'un nouveau sénat vénitien.

A partir de ce moment, les institutions représentatives cessèrent d'exister en France. On les avait conservées nominalement, comme on laisse quelquefois sur pied un arbre mort; mais, la séve manquant, chaque année l'arbre perd quelqu'une de ses branches, jusqu'au jour où le tronc lui-même tombe en poussière. C'est ainsi que périrent successivement les institutions représentatives de 1800, de 1802, de 1804, jusqu'au moment où le pouvoir se trouva placé, sans partage et sans limite, dans la main d'un maître, entouré de serviteurs titrés et dotés que, d'un mot ou d'un geste, il pouvait faire rentrer dans l'obscurité. Tel était l'état de la France, en novembre 1813, quand l'empereur Napoléon Bonaparte quitta les champs de Leipzick pour venir faire appel aux sentiments patriotiques de la France.

Pendant ces vingt-cinq ans de révolutions et de guerres, la France avait donc traversé dans tous les sens, sans jamais pouvoir s'y arrêter, la région moyenne où vivent et se développent les institutions libres. Faut-il en conclure, comme le faisait Napoléon Bonaparte, et comme on est fort disposé à le faire aujourd'hui, que le génie de la France soit incompatible avec le système représentatif, et qu'ayant, pour son malheur, le désir de la liberté sans en avoir la puissance, elle soit condamnée à se consumer, à s'épuiser éternellement dans de vaines aspirations? Faut-il en conclure que le peuple de 1789 et de 1830 soit radicalement incapable de se gouverner lui-même, et qu'après un court essai de ses forces il ait toujours besoin de trouver quelque part une main qui le soutienne et le contienne, une volonté qui le domine et le guide? S'il en était ainsi, la France devrait chercher le secret de ses destinées dans les annales de l'empire romain, et remercier les écrivains qui, avec plus d'ardeur que de gloire, travaillent à réhabiliter cette triste époque, cette époque où, comme le dit

si bien M. Ampère, « la grandeur avait passé des âmes aux édifices » Mais peut-être est-il permis de protester contre un arrêt dicté par l'intérêt et accepté par la faiblesse. Parmi les causes qui, si souvent déjà, nous ont rejetés loin du but, il en est sans doute qui sont propres à notre nation, et plus d'une fois, dans le cours même de cette Introduction, nous avons pris soin de les signaler. On ne comprend pas assez, en France, que, dans les gouvernements libres, entre tant d'opinions, tant d'intérêts, tant de passions qui se heurtent et se combattent, il existe un seul lien, la loi, et qu'elle doit être respectée dans celles mêmes de ses prescriptions qui gênent ou qui blessent. Parmi ceux qui parlent le plus d'ordre légal, beaucoup s'en font une tout autre idée : ils invoquent la loi, quand elle les sert; ils la maudissent, quand elle les contrarie; et l'emploi de la force, criminel s'il est dirigé contre eux, devient, à leurs yeux, naturel et légitime aussitôt qu'il leur profite. Il semble alors qu'il n'y ait plus qu'une vertu en politique, l'audace, et que la grandeur et le succès du crime en soient la justification.

En Angleterre, sur cette terre classique du gouvernement représentatif, telle n'est point la disposition des esprits : là, le goût de la liberté s'associe merveilleusement au respect de la loi, et chacun voit, dans le droit des autres, la sauvegarde de son propre droit. Mais est-ce seulement à la différence des caractères que doit être imputée cette différence d'opinion et de conduite? Quand on compare les deux peuples, il ne faut pas oublier que 1640 et 1688 ont précédé 1789 et 1830 de près de cent cinquante ans; il ne faut pas oublier, par conséquent, que l'Angleterre a commencé, bien longtemps avant la France, son éducation de peuple libre, et que, depuis un grand nombre d'années, la loi lui apparaît non comme le résultat d'une volonté supérieure, mais comme le résultat de sa volonté propre. En respectant la loi, elle se respecte donc elle-même, et quiconque la viole lui fait outrage. Nous devons regretter

que l'idée de la loi n'ait point acquis, en France, la même autorité, la même sainteté; mais nous ne pouvons pas nous en étonner.

Il est d'ailleurs juste de remarquer que, si la cause libérale a souvent succombé en France, elle s'est tout aussi souvent relevée, et qu'à chaque épreuve nouvelle il y a eu progrès sur l'épreuve précédente. La constitution de 1791 a vécu quelques mois seulement; la constitution de l'an III, avant d'être virtuellement détruite par l'attentat de fructidor, a fonctionné pendant près de deux ans avec une certaine régularité; enfin, les constitutions presque semblables de 1814 et de 1830 ont procuré à la France les plus longs jours de repos et de liberté dont elle ait joui. Si la France, soixante ans après sa Révolution, ne pouvait pas, comme l'Angleterre deux cents ans après la sienne, se vanter d'être au port, du moins pouvait-elle croire qu'elle y touchait, quand la tempête de 1848 est venue briser toutes les ancres et la rejeter en pleine mer. Après avoir lutté vaillamment et avec succès contre l'orage, elle a, nous le savons, fini par se décourager et par abandonner le gouvernail; mais, parmi ceux-là mêmes entre les mains de qui elle a abdiqué, il n'en est certes pas un seul qui regarde son abdication comme définitive.

On peut, si on le veut, douter que la France parvienne jamais à posséder la vraie liberté; on ne peut pas douter qu'à des intervalles plus ou moins longs elle ne fasse, pour la conquérir ou pour la recouvrer, un effort passionné. Au lieu de prendre son sommeil pour la mort, et de faire, en quelque sorte, son autopsie, ne vaut-il pas mieux prévoir le moment où elle se réveillera, où elle reprendra ses forces, où elle voudra en user? Qu'on le désire ou qu'on le craigne, ce moment viendra infailliblement, et il est sage de s'y préparer.

Tel est, selon nous, l'enseignement qui ressort clairement de l'histoire des vingt-cinq années dont nous venons de présenter le résumé; tel est l'enseignement qui sortira plus clai-

rement encore du récit moins incomplet que nous allons entreprendre. Si ce récit met en lumière, d'une part, les vrais principes du gouvernement parlementaire, les principes dont l'oubli est pour ce gouvernement une cause de mort presque certaine; d'autre part, les conditions auxquelles les gouvernés comme les gouvernants, le parti qui aspire au pouvoir comme celui qui le tient, peuvent faire valoir leurs droits respectifs et lutter les uns contre les autres, sans que la lutte devienne un combat dangereux pour la constitution et pour l'État, nous aurons atteint notre but. Encore une fois, les institutions périssent de deux manières : par leurs propres imperfections et par celles des hommes pour qui elles sont faites, et à qui le dépôt en est confié. Malheureusement, quand l'action est engagée, la poussière du combat cache à tous les yeux ces imperfections, les dernières surtout, et empêche d'y porter remède. Le vrai moment de les rechercher et de les signaler est donc celui où les anciens combattants, également vaincus, également condamnés à l'inaction et au silence, sont tout naturellement affranchis des préventions, des injustices réciproques que suscitait l'animation de la lutte. Ceux qui ne croient pas que la liberté politique consiste à faire de temps en temps une révolution, et à changer ainsi périodiquement de constitution et de maître, ne peuvent être, malgré les sages conseils qu'on leur donne, ni fort satisfaits ni fort reconnaissants de la situation qu'on leur a faite; mais ils peuvent s'y résigner et en profiter pour reviser leurs opinions et leurs actes, et pour montrer à leurs successeurs les écueils sur lesquels ils se sont brisés eux-mêmes.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE DES MATIÈRES

I

1789

II

1789-1791

III

1791

VIII

1799-1804

IX

1804-1813

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.